



# **UNIVERSIDAD DE MURCIA**

## **ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO**

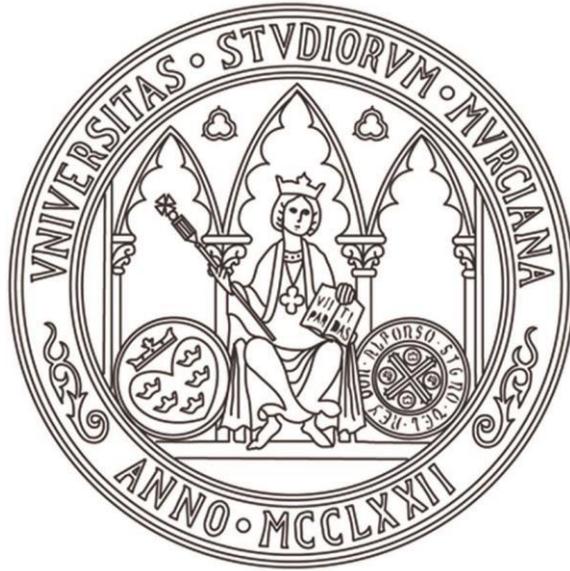
**TESIS DOCTORAL**

Condicionabilidad de la Unión Europea con los países de Europa central y oriental: Lecciones para futuras ampliaciones

**D. Carlos Puente Martín**

**2024**





**UNIVERSIDAD DE MURCIA**  
**ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO**  
**TESIS DOCTORAL**

Condicionabilidad de la Unión Europea con los países de Europa central  
y oriental: Lecciones para futuras ampliaciones

Autor: D. Carlos Puente Martín

Director/es: D. Antonio Garrido Rubia



**DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD  
DE LA TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR**

*Aprobado por la Comisión General de Doctorado el 19-10-2022*

D./Dña. CARLOS PUENTE MARTÍN

doctorando del Programa de Doctorado en

CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

de la Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad Murcia, como autor/a de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor y titulada:

CONDICIONALIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA CON LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: LECCIONES PARA FUTURAS AMPLIACIONES

y dirigida por,

D./Dña. ANTONIO GARRIDO RUBIA

D./Dña.

D./Dña.

**DECLARO QUE:**

La tesis es una obra original que no infringe los derechos de propiedad intelectual ni los derechos de propiedad industrial u otros, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, en particular, la Ley de Propiedad Intelectual (R.D. legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, modificado por la Ley 2/2019, de 1 de marzo, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia), en particular, las disposiciones referidas al derecho de cita, cuando se han utilizado sus resultados o publicaciones.

*Si la tesis hubiera sido autorizada como tesis por compendio de publicaciones o incluyese 1 o 2 publicaciones (como prevé el artículo 29.8 del reglamento), declarar que cuenta con:*

- *La aceptación por escrito de los coautores de las publicaciones de que el doctorando las presente como parte de la tesis.*
- *En su caso, la renuncia por escrito de los coautores no doctores de dichos trabajos a presentarlos como parte de otras tesis doctorales en la Universidad de Murcia o en cualquier otra universidad.*

Del mismo modo, asumo ante la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido de la tesis presentada, en caso de plagio, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

En Murcia, a 9 de JULIO de 2024

Fdo.: CARLOS PUENTE MARTIN

*Esta DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD debe ser insertada en la primera página de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor.*

Información básica sobre protección de sus datos personales aportados	
Responsable:	Universidad de Murcia. Avenida teniente Flomesta, 5. Edificio de la Convalecencia. 30003; Murcia. Delegado de Protección de Datos: dpd@um.es
Legitimación:	La Universidad de Murcia se encuentra legitimada para el tratamiento de sus datos por ser necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento. art. 6.1.c) del Reglamento General de Protección de Datos
Finalidad:	Gestionar su declaración de autoría y originalidad
Destinatarios:	No se prevén comunicaciones de datos
Derechos:	Los interesados pueden ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación, oposición, limitación del tratamiento, olvido y portabilidad a través del procedimiento establecido a tal efecto en el Registro Electrónico o mediante la presentación de la correspondiente solicitud en las Oficinas de Asistencia en Materia de Registro de la Universidad de Murcia

## INDICE

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS	7
NOTA DE AGRADECIMIENTO	10
PRESENTACIÓN	14
INTRODUCCIÓN	25
CAPÍTULO 1	41
1.1 MARCO TEÓRICO: ENFOQUES Y PERSPECTIVAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS	
1.1.1 Enfoques y perspectivas teóricas	
1.2.2 Enfoques y líneas de investigación	
1.2 MARCO TEÓRICO: CONCEPTOS	
1.2.1 Conceptos y fundamentos	
1.2.2 La condicionalidad positiva y la condicionalidad negativa	
1.2.3 La condicionalidad política	
1.2.4 La condicionalidad económica y comercial	
1.2.5 La condicionalidad de geometría variable	
1.2.6 Otros tipos de condicionalidad: cruzada, institucional, diplomática	
1.3 METODOLOGÍA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	
1.3.1 Diseño de la investigación	
1.2.2 Consideraciones metodológicas	
1.2.3 Preguntas de investigación	
1.2.4 Hipótesis de trabajo	
1.2.5 Fuentes y datos para la investigación	

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

- 2.1.1 La Segunda Guerra Mundial y la “guerra fría”
- 2.1.2 Bloques económicos en Europa: La CEE y el CAME
- 2.1.3 El CAME y los estados satélites
- 2.1.4 Intercambios comerciales y la condicionalidad diplomática

2.2 FIN DE LA GUERRA FRIA

- 2.2.1 El principio de condicionalidad en la CEE: Debate teórico
- 2.2.2 La excepción de la Rumania de Ceaucescu
- 2.2.3 Acuerdos de comercio y de cooperación CEE-PECO
- 2.2.4 Relaciones CEE-CAME y la condicionalidad comercial

CAPÍTULO 3

3.1 LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES PÚBLICAS

- 3.1.1 El Acta final de Helsinki y la Carta de París para una nueva Europa
- 3.1.2 Reformas políticas, económicas y el Estado de Derecho
- 3.1.3 Los derechos de las minorías y la condicionalidad étnica

3.2 LOS ACUERDOS EUROPEOS Y DE ADHESIÓN CE-PECO

- 3.2.1 El programa PHARE y las cláusulas restrictivas
- 3.2.2 Los Criterios de Copenhague para la adhesión
- 3.2.3 Condicionalidad política, económica y jurídica
- 3.2.4 Integración versus reforma institucional de la UE: Prioridades

CAPÍTULO 4

4.1 LA CONDICIONALIDAD “EX ANTE” Y DINÁMICA “EX POST”

- 4.1.1 Las negociaciones con los PECO y la aceptación de los criterios
- 4.1.2 Aplicación de cláusulas de cooperación en las relaciones con los PECO
- 4.1.3 Transformaciones políticas en los países candidatos
- 4.1.4 Adopción del acervo comunitario
- 4.1.5 Reformas del sistema económico
- 4.1.6 Dinámica del “*stop and go*”

## CAPÍTULO 5

329

### 5.1 VERIFICACIÓN DE LA CONDICIONALIDAD CON LOS PECO

- 5.1.1 Reacción de los países candidatos ante la condicionalidad de la UE
- 5.1.2 Polonia, paradigma de efectos positivos
- 5.1.3 Las limitaciones de la condicionalidad en Bulgaria, Rumania y Hungría
- 5.1.4 El papel de la UE en la transformación del espacio político en Europa

## CAPÍTULO 6

438

### 6.1 CONDICIONALIDAD EN LA AMPLIACIÓN A LOS BALCANES OCCIDENTALES

- 6.1.1 La herencia de la Primera Guerra Mundial y el colapso del Estado nacional tras la cohesión comunista: Yugoslavia
- 6.1.2 Aproximación UE-Estados de los Balcanes occidentales
- 6.1.3 Nuevas estrategias en la ampliación hacia los Balcanes

## CAPÍTULO 7

473

### 7.1 CONCLUSIONES: CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS

- 7.1.1 Recordatorio de los axiomas de partida
- 7.1.2 Verificación de la hipótesis
- 7.1.3 Análisis y eficacia de la condicionalidad aplicada por la UE a los PECO

## 7.2 CONCLUSIONES: LECCIONES PARA FUTURAS AMPLIACIONES

7.2.1 Límites a la ampliación de la UE o nuevas estrategias: Errores del pasado

7.2.2 Conclusión final

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	544
REFERENCIAS DOCUMENTALES	560
TABLAS Y GRÁFICOS	574
ANEXOS DOCUMENTALES	587

## LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

ACP	Países de África, Caribe y Pacífico
AE	Acuerdo Europeo
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio (=EFTA)
AGONU	Asamblea General de las Naciones Unidas
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
AUE	Acta Única Europea
BCE	Banco Central Europeo (=ECB)
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial (=WB)
CAME	Consejo de Asistencia Mutua Económica (=COMECON)
CE	Comisión Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEDH	Convención Europea de Derechos Humanos
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Comunidad Europea de Energía Atómica (=EURATOM)
CEI	Comunidad de Estados Independientes (=CIS)
CES	Consejo Económico y Social
CIG	Conferencia Intergubernamental
COMECON	Consejo de Asistencia Mutua Económica (=CAME)
CPDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos
CPE	Cooperación Política Europea
CPI	Índice de percepción de la corrupción (=IPC)
CSCE	Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa
CUDH	Carta Universal de los Derechos Humanos
DO	Diario Oficial
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
ECE	Comisión Económica para Europa

ECHO	Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
EM	Estado Miembro
EEE	Espacio Económico Europeo
ERDF	European Regional Development Fund (Fondo Europeo de Desarrollo Regional =FEDER)
ESF	European Social Fund (Fondo Social Europeo =FSE)
EURATOM	Comunidad Europea de Energía Atómica (=CEEA)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional (=IMF)
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GRECO	Grupo de Estados contra la corrupción
G-7	Grupo de los 7 países más desarrollados
G-20	Grupo de los 20 países desarrollados y emergentes
G-24	Grupo de países CEE y OCDE
IACS	Sistema administrativo para el control de la agricultura
IME	Instituto Monetario Europeo
IEDDH	Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos
ISPA	Instrument for Structural Policies for pre-Accession
MCV	Mecanismo de cooperación y verificación (=CVM)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCM	Organización Común de Mercado
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas (=NNUU)
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OMC	Organización Mundial de Comercio (=WTO)
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte (=NATO)
PAC	Política Agrícola Común
PCC	Política Comercial Común
PE	Parlamento Europeo
PECOS	Países de Europa Oriental y Central (=CEEC)

PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PHARE	Programa de Asistencia para la Reconstrucción de Polonia y Hungría Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies
RDA	República Democrática Alemana
RELEX	Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea
SAPARD	Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
TCEE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TI	Transparencia Internacional (=Transparency International)
TLC	Tratado de Libre Comercio
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea (=EU)
UEM	Unión Económica y Monetaria
UEO	Unión Europea Occidental
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
UNESCO	Organización de las NNUU para la Educación, la Ciencia y la Cultura
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USA	Estados Unidos de América
II GM	Segunda Guerra Mundial
ZLC	Zona de Libre Comercio

## NOTA DE AGRADECIMIENTO

Siguiendo la más profunda ortodoxa tradición anglosajona, quiero incluir en las primeras líneas de la aproximación a este trabajo mi agradecimiento a quien ha sido la brújula que dirigió esta investigación hasta su plenitud. Por lo tanto, debo referirme al director de la tesis, Dr. D. Antonio Garrido, profesor titular de Ciencia Política y de la Administración, de la Universidad de Murcia, por su gran apoyo, sugerencias, guía, confianza y consejos derivados de nuestras discusiones que han enriquecido este trabajo.

El profesor Dr. Antonio Garrido Rubia me ha ayudado a encontrar el camino más adecuado para imbricar los conocimientos, la investigación y la experiencia en el área de la tesis en el marco de la metodología académica de la universidad española. Al final de mi trabajo he podido recoger los frutos de nuestros contactos, que podían haber sido más numerosos, de no haber mediado la distancia entre Murcia, Madrid y Viena. No obstante, entiendo, el esfuerzo ha dado resultados muy positivos que, estoy seguro, serán debidamente apreciados ya que esta investigación ha contado con la experiencia del director de la tesis, experto en la materia objeto de esta investigación.

Igualmente deseo mencionar a quienes, durante mi larga vida profesional, con muchos años dedicados a la esfera en que se desarrolla este trabajo, han sido fuente de inspiración, información y estímulo. Me refiero a varios de mis compañeros en la Comisión Europea en diversas épocas de mi estancia como funcionario responsable de actividades relacionadas con los países de Europa Central y Oriental (PECO). La lista podría ser lo suficientemente larga como para constituir un capítulo por sí sólo pero siempre quedaría alguno en el inmerecido rincón de los olvidos y, por esta razón, voy a mencionar solamente a Pablo Benavides Salas,

Director en la Dirección General de Relaciones Exteriores, Eneko Landáburu, Director General para la Ampliación y John Maslen, académico y antiguo funcionario del *Foreign Office* Jefe de Unidad en la Dirección de Países Europeos de Economía Centralizada. Sin embargo, no quiero olvidar en mi recuerdo al gran presidente que tuvo la Comisión Europea en la persona de Jacques Delors, un hombre de Estado que personificaba la caballerosidad, la inteligencia y la cortesía como muy pocos políticos lo han hecho, y con quien tuve la oportunidad de colaborar en la primera época, desde la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea en Bruselas.

Es evidente que mis conocimientos se enriquecieron con las discusiones con una larga lista de diplomáticos y funcionarios de los Estados de los países de Europa Central y Oriental con quienes mantenía estrechos contactos profesionales, tanto en Bruselas como en las capitales de los respectivos Estados cuando me encontraba en misión. Muchos de ellos han ocupado posteriormente importantes puestos en los gobiernos de estos Estados miembros, como Peter Gottfried, asesor presidencial del primer ministro húngaro, Viktor Orbán, para asuntos relacionados con la Unión Europea. También otros muchos son responsables en la economía de sus países como capitanes de la industria transformada dentro del marco de la economía de mercado.

Otras muchas personas pertenecientes al mundo académico han aumentado el caudal de informaciones que he podido utilizar de primera mano, derivadas de los contactos personales que han fortalecido una amistad tanto en el plano humano como profesional. No me perdonaría olvidar a la Doctora Gabriela Dragan, Directora del Instituto Europeo de Rumania, en Bucarest, a la Doctora Judit Kiss, Directora del Departamento de Estudios Internacionales de la *International Business School* de Budapest y del *Institute for World Economics*, de la Academia de Ciencias de Hungría, a la Doctora Krisztina Vida, profesora de

la *International Business School* de Budapest, y autora de importantes trabajos académicos relacionados con el tema de la tesis, y al profesor y diplomático László Várkonyi, presidente del *Internacional Center for Democratic Transition*, en Budapest, y por último y no por eso menos importante al profesor Doctor Peter Balasz, responsable de las negociaciones para la adhesión de Hungría, primer Comisario de Hungría en la Comisión Europea y ministro de Asuntos exteriores, con quien he compartido incluso tribuna en algunas conferencias. No quiero olvidar mi agradecimiento al profesor Dr. D. Francisco Aldecoa Luzárraga por la lectura del borrador de un trabajo previo, por sus sugerencias, orientación y apoyo en las presentaciones académicas en Austria y Hungría. Y, por último, no por eso menos importante, mi agradecimiento a los funcionarios y empleados de la Universidad de Murcia y en especial de la Escuela de Postgrado por su exquisita cortesía al facilitarme toda la información y los trámites administrativos.

Este trabajo, y yo personalmente, somos deudores del gran intercambio de opiniones y conocimientos, que durante décadas han permitido un mejor conocimiento de la situación en cada país de Europa Central y Oriental candidato y que he intentado trasladar a este trabajo, espero que con el acierto necesario. Pero también deseo agradecer con unas breves palabras a algunos jóvenes que fueron becarios en la Comisión Europea y de los que fui tutor y que forzaron un interesante “*feedback*” a pesar de su corta experiencia. De la misma forma soy consciente que todas aquellas consultas de visitantes, académicos y profesionales, interesados en el trabajo de la Comisión en el ámbito de las Relaciones Exteriores con los países de Europa Central y Oriental que también contribuyeron a moldear algunas opiniones: es una de las ventajas inherentes a los intercambios de ideas y a las discusiones. Siempre fue positivo facilitar documentos, nunca confidenciales, que contribuyeran al conocimiento de la magna tarea que se realizaba desde la Comisión Europea. Otra cosa es la correcta interpretación que de los mismos se hiciera.

Por todo ello, confío que el trabajo que sigue sea todo lo interesante que de él se espera y que aporte una visión innovadora sobre un tema muy manido, sobre todo desde el mundo teórico exterior a los servicios de las Instituciones Europeas. Como se comprobará en las notas al pie de página y en las continuas referencias documentales, este trabajo se fundamenta en la investigación de documentos originales evitando la estéril controversia especulativa de posiciones personalistas que no responden a la realidad y sólo han madurado en la conciencia de sus autores. Opinar es libre, pero crear un estado de opinión implica una responsabilidad de la que sólo su autor responderá.

Esperando que no sea acusado de conculcar la libertad de pensamiento y de opinión deseo subrayar que las decisiones políticas y las medidas de los “*policy makers*” las adoptan los políticos. Y aunque nos cueste la crítica más furibunda de los teóricos, también mantengo que son los funcionarios quienes ejecutan las políticas diseñadas en los despachos de los políticos. Pero no olvidemos que los funcionarios adaptan las decisiones políticas al espectro político, económico y social que tienen por destinatario. En conclusión, el político acuerda lo que cree que él mismo ha adoptado sin detenerse a pensar que se siente influido por quienes realizan el trabajo de campo.

Carlos Puente Martín

Madrid-Viena, junio de 2024

## **PRESENTACIÓN**

### **1. PRESENTACIÓN DEL TRABAJO**

La tesis se refiere a acontecimientos que existieron paralelamente con los últimos estertores de la “guerra fría” que no han sido estudiados con la profundidad que requería su importancia. La transformación de los países de media Europa, los de Europa Central y Oriental, dominados por una ideología, la comunista, y por un sistema económico, el sistema de planificación central, que convirtieron a esta región europea en el “segundo mundo”.

Desde 1988 las decisiones políticas que se adoptaron en Europa occidental, en realidad habría que decir en las Comunidades Europeas, tuvieron una influencia decisiva en la transformación de los países situados tras el “telón de acero”. Esta mutación se podía analizar desde tres enfoques: el político, el jurídico y el económico. Como resulta evidente, este trabajo se fundamenta en el primero sin soslayar los aspectos jurídicos y económicos que, no olvidemos, tuvieron todos ellos un gran impacto en la situación social en los países de Europa Central y Oriental (PECO) ubicados en la órbita comunista.

Desde la desaparición de la Unión Soviética en 1991 se han utilizado ríos de tinta sobre este gran acontecimiento histórico, político, económico y social. Lo significativo no era describir el hecho histórico del abandono por una serie de países de su forma de gobierno, su sistema económico y el perfil de la sociedad. La mayoría de los estudios realizados sobre este tema han confundido las consecuencias con las causas. Si tan evidente era el fin del sistema comunista en Europa Central y Oriental, alguien debería haberlo escrito, pero no ha sido así.

En el desarrollo de esta tesis se parte de una hipótesis que se demostrará ser cierta y no es otra que la investigación sobre la importancia del entorno político que hizo posible la adopción de medidas en la dirección adecuada. Dos fuerzas opuestas entraban en colisión y solamente las decisiones políticas de verdaderos estadistas, basándose en la aplicación de la condicionalidad, hicieron posible la transformación de medio continente europeo y establecieron las reglas para futuras adhesiones a la Unión Europea. El sistema comunista en Europa Central y Oriental podría haber subsistido hasta nuestros días si no hubiera sido por las decisiones políticas de los líderes de Europa Occidental y de la Europa Oriental en la década de 1990. El principio de condicionalidad fue fundamental para transformar los países con un sistema comunista de planificación central, alejados de los fundamentos del Estado de Derecho y de la Democracia representativa.

El autor de este trabajo tuvo la oportunidad y la suerte de vivir en primera línea este período trascendental para la historia de Europa en dos frentes. En primer lugar, entre 1983 y 1986 estuvo destinado en la Embajada de España en Moscú, como Agregado comercial, y desde 1988 como funcionario responsable de las negociaciones de los acuerdos que la Comisión Europea había iniciado con varios países de Europa Central y Oriental (PECO). Desde la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea en Bruselas dirigió las relaciones políticas, diplomáticas, económicas y comerciales con varios de los países objeto de este estudio, participando en las deliberaciones de las negociaciones de la Comisión Europea con otros países que eran responsabilidad de otros funcionarios de la exigua Dirección para las Relaciones con los Países de Comercio de Estado.

Los numerosos contactos con especialistas políticos y económicos tanto en Moscú como en Praga, Sofía y Budapest y la preparación de documentos para la negociación de los

acuerdos entre las Comunidades Europeas y los PECO, además de la participación en las reuniones en el seno de las embajadas de los países de la OCDE en Moscú, han facilitado el conocimiento privilegiado de las causas de un proceso político, económico y social que transformó y reunificó Europa y que fue el embrión de la ampliación de la UE hacia el Este.

## **2. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN**

Después de más de 30 años de la caída del muro de Berlín y del inicio de las negociaciones de los acuerdos de la Comunidad Económica Europea con varios países de Europa Central y Oriental, resulta relevante examinar la cuestión del proceso de integración de los antiguos países de ideología comunista y economía centralizada con una nueva visión.

Esta investigación se centra en los criterios de condicionalidad aplicados por la Comunidad Económica Europea, después Unión Europea, durante sus negociaciones comerciales y económicas con los países de Europa Central y Oriental (PECO), así como después de su adhesión a la Unión. Lo relevante no son los conceptos económicos sino los fundamentos políticos que promovieron que aquellos se hicieran realidad. Hasta ahora se ha ignorado el papel decisivo que desempeñó la CEE y, posteriormente, la UE en la transformación del sistema comunista en Europa Central y Oriental. Los criterios de condicionalidad asociados a los principios de democracia, derechos humanos y economía de mercado que se introdujeron en los acuerdos con los PECO fueron un paso necesario para difundir los valores occidentales en los países de la Europa comunista.

Grabbe se refiere al vacío en el estado de la investigación académica destacando la falta de literatura específica y útil en este campo: “El impacto de las condiciones de la UE en el proceso de transformación postcomunista en los PECO hasta ahora ha sido poco estudiado; a pesar del creciente cuerpo de literatura sobre los efectos de la 'europeización' en los estados

miembros, los efectos de la integración en la UE de los países solicitantes han sido poco examinados”<sup>1</sup>. Lamentablemente las nuevas aportaciones hasta ahora no son muy generosas.

Tras las importantes y masivas ampliaciones de la UE en 2004 y 2007 y la adhesión de Croacia en 2013, es necesario examinar los errores que se cometieron en el pasado y se requiere una nueva formulación de la condicionalidad para evitar que la propia UE camine hacia su propia autodestrucción. Es necesario un análisis profundo de las raíces de esos errores para establecer las normas que regulen las adhesiones que están en marcha y las que se produzcan en el futuro. Esto es lo que pretende este trabajo cuya necesidad no puede ser cuestionable. La actitud en los últimos años de algunos Estados miembros, como Hungría o Polonia justifican la importancia de la investigación.

### 3. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

Los objetivos que debe perseguir una tesis pueden presentarse a varios niveles pero como se suele describir en la práctica habitual anglosajona, no siempre acertada, se podría sintetizar en un único objetivo que responda a esta cuestión: ¿Cómo puede contribuir mi tesis a la literatura existente para mejorar el estado del arte?<sup>2</sup> Por lo tanto, uno de los objetivos es investigar los antecedentes y las aportaciones académicas existentes sobre hechos muy poco conocidos que fueron la causa de la transformación de los países europeos bajo regímenes comunistas y economías centralizadas. De hecho, algunas investigaciones son *flashback* y no cuestionan las consecuencias de las transformaciones en los PECO y los nuevos trabajos no

---

<sup>1</sup> Grabbe refers to the void in the state of academic research highlighting the lack of specific and useful literature in this field: “The impact of EU conditions on the process of post-communist transformation in CEEC has so far been little studied; despite the growing body of literature on the effects of ‘Europeanisation’ in member states, the effects on CEE applicants of integrating with the EU have been little examined”. Heather Grabbe, “A *partnership for Accesión? The implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*”, Robert Schuman Centre, Working Paper 12/99, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 1999, p. 3.

<sup>2</sup> How my Thesis can contribute to the existing literature to improve the state of art?

profundizan en la Historia para encontrar las raíces de la “europeización” de los países ex comunistas. La única forma de hacerlo es profundizar en los documentos oficiales de las instituciones europeas, aunque muchos de ellos no han sido publicados. ¿A quién le importaba el aumento del desempleo, la destrucción de la economía nacional o el aumento de la pobreza y la miseria? ¿Fue el mercado la única razón para lograr reformas en los PECO?

No obstante, es necesario subrayar que existen dos fases bien diferenciadas en la investigación y que parten de supuestos distintos. Por una parte, el período que se extiende desde 1988 hasta 2007 corresponde a la transformación política, económica y de la sociedad que había partido de un sistema político, económico y social completamente diferente al existente en los países de Europa occidental, mientras que las negociaciones con los países de Europa Central y Oriental residuales desde aquella fecha ya partían de esas transformaciones que habían protagonizados los pioneros anteriormente. Por lo tanto, las negociaciones para la adhesión debían ser diferentes y no se podía aplicar la misma condicionalidad *strictu sensu*.

Hasta ahora, las investigaciones sobre los criterios de condicionalidad aplicados a los PECO se centran en la auditoria de la política de la Comisión Europea. La mayoría de los autores han desarrollado principalmente un trabajo técnico cuyo objetivo es considerar a la Unión Europea como una mera fábrica de acuerdos, pero no como una organización política que adopta decisiones políticas con consecuencias políticas, económicas y sociales. En sus orígenes, la CEE, como su nombre indica, fue una organización económica centrada en intereses comerciales, pero en su evolución ha desarrollado un marco político con tendencia a convertir a la UE en una de las potencias políticas más importantes del mundo. Esta transformación se está produciendo internamente por carecer de una verdadera política exterior común. La ampliación hacia el Este fortaleció la posición de la Unión Europea en el

mundo, si bien tras el inicio de la invasión rusa de Ucrania en 2022 el valor geopolítico de la Unión está sufriendo como consecuencia de la nueva guerra fría Estados Unidos-Rusia-China.

Por las razones antes mencionadas, mi investigación y tesis pueden proporcionar una perspectiva nueva y más amplia para recopilar más información sobre este tema y provocar una revisión adicional de la literatura existente con un punto de vista distinto. He seguido el camino utilizado por algunos autores solo parcialmente, pero abordo la situación como un proceso geopolítico. Según las evidencias, documentos oficiales y entrevistas la gran revolución que ocurrió en la década de 1990 no fue el resultado de la *star war* emprendida por Estados Unidos o las manifestaciones del Sindicato *Solidarnosc* de Polonia, sino que fue un paso más en el sueño de Schumann.

Aunque la ampliación de la UE de 2004-2007 fue la más numerosa, cabe preguntarse si las nuevas ampliaciones en curso deberían recibir la aplicación de la condicionalidad en la misma forma o si, como pretende también la tesis, es necesaria una nueva estrategia en la aplicación del principio de condicionalidad para no incurrir en los errores de las negociaciones precedentes. Es innecesario aclarar que nos referimos siempre a los antiguos países de gobiernos comunistas y economía centralizada, con la excepción de la República Democrática Alemana (RDA) que siguió un rumbo diferente y se reunió con la República Federal Alemana (RFA) en 1990, y si bien en 1995 tres países occidentales se adhirieron a la Unión: Austria, Finlandia y Suecia, desde 2007, solamente un país del antiguo grupo, Croacia, se ha integrado en la Unión Europea. Curiosamente la RDA fue el primer país ex comunista y de economía centralizada que se adhirió a la Unión y, por ende, la primera ampliación.

Por lo tanto, al objetivo general de analizar el proceso surgido de la primera fase de acuerdos entre la CEE (y la UE) cuyo examen *ex post* ha demostrado errores en el cumplimiento de la condicionalidad, se superpone un objetivo específico de proponer nuevas

estrategias aplicables en las negociaciones en curso y, eventualmente, las futuras. Hay que partir de la base de que las condiciones políticas en Europa existentes en 1989 no eran las mismas que las existentes desde 2007 y mucho menos en la actualidad con el impacto de la deserción del Reino Unido del seno de la Unión Europea en 2020. Es necesario, pues, informar del proceso de ampliación con una perspectiva distinta, hasta ahora ignorada.

En resumen, el objetivo principal de la tesis es llenar el vacío aun existente en este sector de la investigación que, aunque parezca un episodio lejano en la integración europea, es necesario tener en consideración que el proceso de ampliación no ha terminado y actualmente se encuentra en marcha las negociaciones para la adhesión de varios países de la antigua Yugoslavia. Además, la crisis de Ucrania plantea nuevos retos.

#### **4. ESTRUCTURA DE LA TESIS**

Este trabajo se presenta en capítulos, precedidos de un marco referencial que nos sitúa en el plano histórico-político de la investigación y constituye la **Introducción**. El **capítulo 1** está concentrado fundamentalmente en la presentación de los estudios previos sobre el objeto de estudios y las distintas líneas de investigación y bibliografías que confluyen en este trabajo, además de la descripción teórica de los conceptos que se van a utilizar en la exposición (condicionalidad) y el marco histórico-ideológico en apoyo de la hipótesis. En este capítulo se describen con detalle los distintos aspectos que adopta el principio de condicionalidad con una perspectiva histórica y geográfica, a la vez que se incorpora una visión distinta del desarrollo del continente europeo. Los acontecimientos del período comprendidos entre 1980 y 2004 se han producido a velocidad de crucero y, por lo tanto, las posiciones dogmáticas se vieron arrastradas por imperativos políticos que nadie había previsto. En una década se borrarón setenta años de la Historia de Europa. Este capítulo también alude a la metodología

empleada, en la que se mencionará la situación actual de la literatura específica sobre el tema y las fuentes, los documentos y las publicaciones considerados relevantes para esta investigación, es decir el *state of the art*. A menudo me refiero al estado de la investigación de forma crítica e incluyo numerosas notas a pie de página con información relevante sobre los autores y su contribución a la investigación o simplemente referencias.

El **capítulo 2** contiene una visión resumida de la formación de la CEE y el CAME, al margen de sus respectivas y formidables arquitecturas militares que surgieron en los comienzos de la “guerra fría”. Las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y los criterios de Copenhague como filtro de las relaciones de la Unión con los países candidatos las planteamos en el **capítulo 3**. Se aborda el respeto de las libertades públicas y la imposición del sistema de libre mercado, con las normas de la libre competencia y la transformación del sistema de planificación central en una economía liberal de mercado.

En el **capítulo 4** nos ocupamos de la práctica de la condicionalidad *ex ante* y del comportamiento de los PECO después de la adhesión en un período corto de tiempo, aunque he incluido algunas referencias más recientes para confirmar la hipótesis de esta tesis. Se muestran los resultados de la transformación como un éxito de la condicionalidad durante las negociaciones fundamentada en decisiones políticas mediante referencias documentales de las instituciones europeas. Antes de abordar el capítulo final reservado a las conclusiones y a subrayar la contrastación de la hipótesis de partida, dedicamos el **capítulo 5** al examen de la efectividad del principio de condicionalidad en los países candidatos en su tránsito hacia la integración y hacemos alusiones al resurgimiento de los populismos en los antiguos países comunistas, convertidos en Estados miembros de la Unión, que darán lugar a un posicionamiento severo de las Instituciones europeas para mantener el respeto al Estado de Derecho y a los principios democráticos cuya recuperación se logró con la aplicación de la condicionalidad política y económica.

El **capítulo 6** contempla algunos hitos de las negociaciones en curso con los Estados residuales balcánicos de la antigua Yugoslavia y sus actuales avatares que hacen prioritaria la aplicación de principios de condicionalidad aun más estrictos que los utilizados hasta ahora. Pero también se subraya la importancia del elemento histórico en esta región tan conflictiva de Europa por persistir las consecuencias de la Primera Guerra Mundial y de las recientes guerras en los Balcanes. Por último, el **capítulo 7** recoge las conclusiones de la contrastación de las hipótesis de partida y expone las enseñanzas que se derivan de nuestro estudio. En la investigación se tiene la oportunidad de utilizar nueva terminología comunitaria como el de “geometría variable” o dinámica del “*stop and go*” liturgia que ha sido aplicada en la construcción de la nueva arquitectura comunitaria.

El trabajo concluye con numerosos Anexos documentales y las Referencias bibliográficas. En los Anexos se incluyen la reproducción de documentos oficiales, otros que dejaron de ser confidenciales y también algunos que nunca se publicaron, además de algunos documentos cuya localización no ha sido sencilla. Pero también se han incorporado varias tablas explicativas de elaboración propia y, lo más importante, varios cuadros con índices y gráficos que han ayudado al investigador para extraer las conclusiones y la contrastación de la hipótesis. El investigador ha tenido la fortuna de obtener la ventaja de una técnica exploratoria para comprobar una población, es decir una muestra mayor, contando con un conjunto de datos existentes y actualizados. Es significativo que, para el tema de la tesis doctoral, he podido contar con los elementos que hacen innecesarios los modelos matemáticos, a los que Gerring ya mostró su aversión. En efecto, entre los Anexos documentales se encuentra la tabla del Índice de Percepción de la Corrupción (CPI – *Corruption Perception Index*) publicado anualmente por *Transparency International*, el Índice de Democracia (*Democracy Index*) publicado regularmente desde 2006 por la Unidad de inteligencia de *The Economist*, los datos del *Transposition déficit* de la Comisión Europea, etc., que se basan en análisis transversales y

facilitan el hallazgo de una relación causal y una correlación de la democracia en un país con una variable, la ayuda exterior, como sucede con los datos de *Freedom House*. Todo ello sin perjuicio de ser consciente de lo que se atribuye a Pauline Bart que cita Kristin Luker: “Datos, datos por todas partes, y ni una sola idea”<sup>3</sup>.

Este trabajo de investigación incluye, como es preceptivo, un listado de las referencias bibliográficas utilizadas y una lista de documentos importantes relacionados con el tema objeto de estudio. También se incluye una lista de siglas y abreviaturas utilizadas.

Por último, expresando mi respeto por la útil guía del profesor doctor Umberto Eco<sup>4</sup> que, estoy seguro, ha iluminado la senda de muchos investigadores, aunque parece indicar que la enfoca a aquellos estudiosos “aislados”. Sin embargo, no comparto muchas de sus sugerencias y juicios, muchas veces contradictorios e incompletos. En el primer capítulo de su guía, titulado muy acertadamente “Qué es una tesis doctoral y para qué sirve”, Eco afirma que “puede haber una buena tesis doctoral que no sea de investigación sino de compilación”, dando por supuesto que son las dos únicas alternativas para el doctorando. Umberto Eco olvida que existe una tercera vía de aportaciones al mundo del conocimiento que deriva de la contribución propia por su experiencia, lo que en la vida política hace el legislador frente a la actividad de jueces y juristas.

Es verdad que el “estudioso ha de producir un trabajo que, teóricamente, los demás investigadores del ramo no deberían ignorar, pues dice algo nuevo”, pero el profesor Eco no entra a descifrar las vías de estas aportaciones que se esperan del estudioso. Además, puede haber una vía ecléctica que es el trabajo resultante de investigación, la compilación y la experiencia personal. Y éste es el camino que he seguido para desarrollar el trabajo que presento para obtener el grado de Doctor. Soy consciente de que mi enfoque podrá ser

---

<sup>3</sup> Gerring (2014), op. cit., p. 78.

<sup>4</sup> Umberto Eco, “*Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*”, Colección Herramientas Universitarias, Gedisa Editorial, 2001.

discutible pero alineada con la “liturgia académica” y se podrán extraer conclusiones que serían la guía de futuras investigaciones en este campo. Por esta razón, ha sido especialmente valiosa la utilización de contribuciones anteriores del autor de la tesis sobre la materia de la tesis, que enriquecen el contenido de la investigación que se expone a continuación.

Durante el trabajo de esta tesis no solamente se han utilizado argumentos innovadores en la línea de investigación, sino que se han armonizado elementos histórico-políticos tradicionales con otros más modernos. Se espera, pues, que esta investigación pueda ser punto de partida para futuros estudios sobre ampliaciones de la Unión Europea y sus límites.

## INTRODUCCIÓN

Hasta el primer tercio del siglo XX las potencias coloniales europeas imponían una relación de dominio sobre sus territorios o los gobiernos de algunos Estados porque existía una situación de dependencia. Era la evidencia de la teoría clásica del poder del centro sobre la periferia que fue el soporte de la justificación geopolítica de unas relaciones donde no había espacio para la condicionalidad en su dimensión actual. Con la aparición de la descolonización y el proceso de desarrollo del subdesarrollo, como identificó Gunder Frank, se produce un proceso económico con connotaciones políticas y que limitaba el verdadero sentido de la independencia de los nuevos Estados al estar condicionados por unas relaciones no muy diferentes de las coloniales.

El fin de la Segunda Guerra Mundial trajo un nuevo orden político mundial donde imperarían no sólo las dos potencias hegemónicas, Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), sino la proliferación de organismos y organizaciones, en la mayoría de los casos controlados por alguna de las nuevas potencias políticas y económicas. Fue el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), etc. que establecieron el principio de la condicionalidad como elemento de presión sobre numerosos Estados “soberanos” para la realización de determinados fines. La formación de los bloques y el nacimiento de organizaciones supranacionales darían a la condicionalidad una nueva dimensión, no sólo en relación a los países más atrasados sino también entre Estados considerados como “aliados”.

Los organismos mundiales mencionados y otras organizaciones internacionales, especialmente de carácter regional, ejercían de forma poco transparente su poder coercitivo en

sus relaciones políticas y económicas. La condicionalidad impuesta a algunos Estados suponía una conducta “dirigida” a los Estados receptores de ayuda y la distribución de las fuerzas geopolíticas determinaba la política de los bloques económicos. La aparición de nuevas relaciones de poder en el seno de las organizaciones internacionales y el ejercicio de influencias sobre gobiernos de algunos Estados se asociaba a la imposición de sanciones en relación con el principio de la motivación, como cuando se invadía un país por suponer que existía una amenaza para el resto de la organización. Tanto las potencias coloniales del siglo XIX como EEUU y la URSS en el mundo bipolar, que presidió gran parte del siglo XX, manifestaron las relaciones de poder de esta forma, es decir cuando había un peligro para una ideología o cuando suponía una amenaza para la seguridad del país. Los organismos mundiales y los bloques regionales que surgieron a lo largo del siglo XX no fueron ajenos a tales prácticas. Tanto la URSS, con las invasiones de algunos de sus socios, o Estados Unidos en las invasiones de varios países latinoamericanos son paradigmas conocidos.

Nuestra preocupación no es estudiar, examinar y comparar relaciones motivadas por la condicionalidad en las relaciones exteriores de los Estados y de las organizaciones supranacionales en general. Nuestro objetivo es obtener conclusiones tras el análisis de la situación creada en un período determinado de las relaciones de la CEE y la Unión Europea con los países miembros del CAME en su proceso de adhesión a la Unión que expliquen los efectos de la condicionalidad como herramienta de las relaciones internacionales en la alteración del equilibrio bipolar de bloques en el espacio europeo.

Como es obvio, no es mi intención centrar esta tesis en el plano de la condicionalidad a la ayuda a los países de Europa Central y Oriental (PECOS) aunque serán ineludibles las continuas referencias y alusiones. Este trabajo está centrado, insisto, en la contrastación de una hipótesis fundamentada en la suposición establecida de forma provisional sobre el hecho

de que la condicionalidad política asociada a la política comercial de la CEE, como parte de las relaciones exteriores con los países de Europa Central y Oriental, actuó de forma decisiva en la transformación de estos países. Y la tesis se basa en demostrar de forma razonada que la condicionalidad *ex ante* establecida por las instituciones europeas fue necesaria pero no suficiente para que se produjera la transición política, económica y social. Existieron factores que modificaron el ritmo de la evolución y esto no ha sido reflejado en otros estudios sobre la misma materia que, reconozcámoslo, abundan a medida que los hechos se estudian con una mayor perspectiva histórica.

Se han escrito multitud de trabajos sobre las relaciones de la Unión Europea (antes CEE) con los PECO desde 1990 con el único objetivo de constatar la evolución histórica de estas relaciones, especialmente desde el punto de vista económico y comercial. Aunque podamos coincidir en muchos de los aspectos, el interés de este trabajo radica en la explicación de las acciones políticas, económicas y comerciales impulsadas desde Bruselas, que en muchas ocasiones fueron insuficientes por sí solas y fue necesario establecer condiciones *ex post* para que los efectos fueran más permanentes.

Pero lo que he echado de menos es el vacío intelectual que existe en aportaciones dirigidas a obtener conclusiones sobre el papel que ha desempeñado la política de relaciones exteriores, incluidas las relaciones comerciales, de la Unión Europea en la “segunda gran revolución del siglo XX en Europa”. Entre 1917 y 1990 Europa era un continente que había soportado dos grandes guerras mundiales y dos grandes dictaduras ideológicas. En ningún otro lugar de la Tierra la confrontación del poder bi polar era más evidente y nadie podía aventurar con antelación el gran cambio que se produjo tras la caída del “muro de Berlín” el 9 de noviembre de 1989 y el colapso de todo el sistema político comunista con una economía de planificación central en Europa.

El entorno de esta investigación son los países de Europa Central y Oriental que tuvieron diversa auto denominación: República Popular de Polonia, República Democrática Alemana (RDA), República Socialista Federativa de Checoslovaquia, República Popular de Hungría, República Socialista de Rumania y República Popular de Bulgaria. Otros dos países europeos de la órbita de la Unión Soviética, aunque posteriormente se alejaron de Moscú, se situaban en los Balcanes: la República Federativa Socialista de Yugoslavia y la República Socialista Popular de Albania<sup>5</sup>. Como vemos ninguno de estos Estados europeos se autodenominaba “república comunista” y utilizaban términos como “república democrática” o “república popular”, aunque no eran ni democráticas ni populares.

Acudiendo a las propias fuentes académicas e informativas de los gobiernos de los países del CAME, se puede afirmar que quien gobernaba en dichos países era el Partido Comunista o se sustentaban en él. Así se subraya en alguna publicación de una conocida editorial de la Unión Soviética:

*“The leading role in these countries’ societies belongs to the communist and workers’ parties, in addition to which, in Czechoslovakia, the GDR, Bulgaria and Poland, there are also other parties that stand of the platform of socialism and recognise the leading role of the communist and workers’ parties and help to involve all strata of the population in building socialism”<sup>6</sup>.*

---

<sup>5</sup> Puede consultarse la obra *Economic Geography of the Socialist Countries of Europe*, de varios autores. Traducida del ruso por Glenys Kozlov y Jane Sayer, Progress Publishers, Moscú, 1985, p. 3.

<sup>6</sup> La traducción del párrafo mencionado sería: El protagonismo en las sociedades de estos países pertenece a los partidos comunistas y obreros, además de que, en Checoslovaquia, la RDA, Bulgaria y Polonia, también hay otros partidos que se encuentran en la plataforma del socialismo y reconocen el protagonismo de los partidos comunistas y obreros y ayudan a involucrar a todos los estratos de la población en la construcción del socialismo. *Economic Geography of the Socialist Countries of Europe*. Varios autores. Traducido del ruso por Glenys Kozlov y Jane Sayer, Progress Publishers, Moscú, 1985, p. 4.

El sistema político de los países del CAME pretendía configurarse como democracias populares, al considerar que ocho repúblicas democráticas populares existían en Europa<sup>7</sup> disfrutaban de una estructura similar a las existentes en las democracias occidentales pues subrayaban que el poder legislativo residía en los parlamentos socialistas que nombraban al presidente<sup>8</sup>. El sistema democrático era solamente una apariencia. Cuando se estudia el marco político, económico y social de los países del CAME se podría dudar del lenguaje empleado en la denominación de la estructura política que tuvieron esos países, pero para eliminar este muro conviene acudir a las propias definiciones del sistema político en los textos marxistas. Si utilizamos el Diccionario Filosófico editado en Moscú en 1980, encontramos la voz de los términos Socialismo y Comunismo con un argumento para justificar y ocultar el Estado totalitario comunista de la siguiente forma:

*“Socialisme et Communisme, phases inférieure et supérieure de la formation économique et social communiste, qui se différencient par leur degré de maturité économique, social et culturelle. Elles ont pour base commune la prédominance, dans la sphère économique, des rapports de coopération et d’entraide de gens affranchis de toute exploitation, rapports qui correspondent au caractère social des forces productives”*<sup>9</sup>.

El profesor Rudolf Bystricky, de la Universidad Charles de Praga, no duda en aludir a los supuestos puntos de convergencia entre el CAME y la CEE en relación con sus objetivos y para ello incluso argumenta con las recomendaciones de Lenin<sup>10</sup>. Tras la carga ideológica

---

<sup>7</sup> La versión de la traducción en inglés dice: “Between 1944 and 1949 eight people’s democratic republics were formed in Europe”. *Economic Geography of the Socialist Countries of Europe*, de varios autores. Traducido del ruso por Glenys Kozlov y Jane Sayer, Progress Publishers, Moscú 1985, p. 4.

<sup>8</sup> *Economic Geography of the Socialist Countries of Europe*, op. cit. p. 4.

<sup>9</sup> *Dictionnaire philosophique*, bajo la dirección de I. Frolov. Traducido del ruso, Editions du Progrès, Moscú 1980, p. 478.

<sup>10</sup> “L’objectif est de respecter la recommandation de Lenine qui enjoignait aux forces socialistes de dépasser le niveau de productivité du travail du capitalisme, ce qui est la condition essentielle de la victoire du socialisme. Applique le Programme Complex, écrit un auteur soviétique, , est un moyen sûr pour intensifier les liens économiques des pays frères et l’économie de chaque pays pris à part, pour niveler graduellement leur développement économique et élever le bien-être matériel du peuple, pour renforcer la puissance du système socialiste mondial, augmenter sa force attractive et son impactsur le processus révolutionnaire. En definitive, les objectives politiques sont au premier plan,

para argumentar su explicación, llega a la conclusión de que aunque existen puntos diferenciales entre el CAME y la CEE también se encuentran objetivos comunes y que las diferencias radican en los objetivos políticos, así como en el mecanismo económico y jurídico<sup>11</sup>.

Este era el marco político ideológico de los países del CAME con los que la CEE inició las negociaciones de acuerdos en 1988, si sobrevolamos los firmados con Rumanía en 1980. Por lo tanto, los negociadores de la Comisión Europea partían de la base de diferencias políticas, económicas y sociales abismales, pero no insalvables como se demostró posteriormente. ¿Cómo fue posible que países que habían gozado de sistemas democráticos durante el periodo de entre guerras y posición económica importante hubieran establecido el sistema comunista de partido único y una economía de planificación central? La respuesta podría encontrarse en otra pregunta ¿Cuál fue el mecanismo que destruyó esa extraordinaria estructura política, económica y social que había perdurado durante más de 40 años? La confirmación se haya en la política de condicionalidad aplicada por la CEE y la Unión Europea en sus relaciones exteriores con los países del CAME.

¿Ha pensado alguien cuáles fueron los efectos políticos de las relaciones comerciales de la CEE con los PECOS antes de la disolución del CAME? ¿Es posible que el “muro de Berlín” se desplomara ante las embestidas de las negociaciones de los acuerdos de comercio y cooperación entre la CEE y los PECO que ya abandonaban el barco del CAME? ¿Cuál fue el

---

l'intégration économique n'étant qu'un moyen de les atteindre ». Bystricky, Rudolf. *Le droit de l'intégration économique socialiste* », Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Ginebra 1979, p. 23.

<sup>11</sup> “En raison de la spécificité des systèmes socio-économiques, capitalistes et socialistes, le CAEM et la CEE ont sur certains points des objectifs qui leur sont propres, alors que, sur d'autres, ils ont des buts analogues. Les différences, cependant, sont plus fondamentales en ce qui concerne leurs objectifs politiques ainsi que leurs mécanismes économiques et juridiques. » Bystricky, Rudolf. *Le droit de l'intégration économique socialiste* », op. cit., p. 24.

verdadero papel de la política comercial y la condicionalidad ínsita en los acuerdos de primera y segunda generación que la desarrollaron con la implantación de los valores occidentales en esos países europeos que habían estado separados de sus vecinos europeos? Con posterioridad, los distintos acuerdos de adhesión que firmaron los países candidatos fueron el marco definitivo de este proceso de aproximación a los países occidentales.

Mi experiencia a ambos lados del “telón de acero”, primero como responsable de las negociaciones con algunos PECO en la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea en Bruselas, desde 1988, y, antes, como Agregado comercial en la Embajada de España en Moscú desde 1983 a 1986, me ha ayudado a comprender la situación y a participar de forma directa en la historia del continente. Un hecho irrepetible que, a pesar de la aparición posterior de oleadas de “sovietólogos”, nadie se atrevió a aventurar una semana antes de la gran transformación que sufrió Europa tras la llegada de Mijail S. Gorbachov a la Secretaría General del PCUS en 1985, quien facilitó la desaparición de la “teoría de la soberanía limitada” de Brezniev que fue reemplazada por la “doctrina Sinatra”<sup>12</sup>.

Tuve la gran suerte de haber podido desarrollar un apasionante trabajo en Moscú, Bruselas, Praga, Sofía, etc. y “conocí al monstruo porque viví en sus entrañas”, parafraseando al poeta cubano José Martí. Las frecuentes misiones de trabajo a las capitales de varios países comunistas y los continuos contactos con los funcionarios y dirigentes del aparato del Estado me permitieron tener una visión directa y real de la gran transformación que se produjo en años posteriores. La simpatía que despertaba mi nacionalidad como “portador de experiencias comunes del tránsito de una dictadura a la democracia” me abrió no pocas puertas, incluso para decepcionarles en la creencia de que ambas transiciones fueran comparables. En el transcurso de esta tesis tengo la obligación de narrar no sólo la historia sino las anécdotas y

---

<sup>12</sup> Puente, Carlos. *“Introducción a la Geopolítica de las Relaciones Económicas Internacionales”*, Viena 2013, p. 97.

experiencias personales inéditas y que tienen mucho que ver con la evidencia empírica del principio de la condicionalidad.

Esta investigación parte de un escenario en que durante el período de la “guerra fría” Europa era el paradigma más evidente de la confrontación entre los dos cuerpos ideológicos en un mismo continente. La construcción de las Comunidades Europeas, además de ser el resultado de una firme voluntad de mantener el continente alejado de las experiencias bélicas, era la respuesta a la división de Europa en dos sistemas políticos, económicos y sociales opuestos.

Es importante subrayar que en los países de Europa Central y Oriental ya comenzaban a aflorar reacciones en contra del sistema por parte de los jóvenes miembros de la burocracia estatal desde los años 1950<sup>13</sup>. Es interesante la reflexión que hace al respecto el profesor Roberto Mesa en su artículo “Más allá del muro de Berlín”, publicado en 1990, cuando subraya que “el derrumbe del muro arrastra en su caída toda la mitología que ha nutrido planteamientos ideológicos y posiciones políticas durante el siglo XX” y reconoce que existía en las entrañas de las sociedades de los PECO “el rechazo tajante del comunismo de Estado, que ha demostrado plenamente su inoperancia junto a la superchería; desde la gestión económica, que se llamó corrupción, hasta la participación política, que no fue más que totalitarismo” y que la transición fue posible porque “desde Berlín hasta Sofía, supervivían unas sociedades civiles que están supliendo la carencia de estructuras estatales”<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Aun recuerdo mis conversaciones con algunos jóvenes altos funcionarios del gobierno de Checoslovaquia, en 1988, cuando todavía Husak dirigía los destinos del país socialista. Algunas reuniones las mantuvimos en el restaurante del pabellón checoslovaco de la Exposición Internacional de Bruselas que el gobierno había reubicado en las colinas de Praga, al otro lado del río Moldava.

<sup>14</sup> Es interesante reproducir la parte más significativa del artículo de opinión del profesor Roberto Mesa: “El vértigo sacude Europa; el derrumbe del muro arrastra en su caída toda la mitología que ha nutrido planteamientos ideológicos y posiciones políticas durante el siglo XX. En los balances apresurados, que el paso de los días hace caducos, a veces aparece la tentación de recurrir al fracaso del modelo estalinista. Nadie discute que se trata de algo mucho más profundo: el rechazo tajante del comunismo de Estado, que ha demostrado plenamente su inoperancia junto a la superchería; desde la gestión económica, que se llamó corrupción, hasta la participación política, que no fue más que

El nombramiento inesperado de Mijail Sergéyevich Gorbachov en 1985 como Secretario General del PCUS fue fundamental<sup>15</sup>. Y digo inesperado porque tras la muerte de Konstantin Chernienko fue incluido en la terna de candidatos por el principio de exclusión étnica. En realidad, y según fuentes del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética, el nombramiento debería haber recaído en el representante del Partido comunista de la República Socialista Soviética de Azerbaiyán<sup>16</sup>. Aunque no fue el único condicionante en la elección de Mijail S. Gorbachov, sí que fue uno de los más decisivos. El tenía ya una experiencia bajo el mando de Brezniev, Andropov y Chernienko que supo aprovechar y rodearse de los electores del partido.

Gorbachov significaba además una renovación y rejuvenecimiento del aparato del PCUS, cuyos miembros más dinámicos y conocedores de las debilidades del sistema apostaban por una reforma del mismo y lo recuerda en un artículo publicado en 2005, con el título de “*Twenty Years Since the Start of Perestroika*”<sup>17</sup>. El otro acontecimiento que provocó la

---

totalitarismo. De todos los espectáculos que en estas apasionantes jornadas desfilan ante nuestra mirada, quizá el más exultante sea el del mismo mecanismo del proceso de cambio... Afortunadamente, el cambio está siendo posible porque los hechos lo demuestran, desde Berlín hasta Sofía, supervivían unas sociedades civiles que están supliendo la carencia de estructuras estatales, al tiempo que rechazan el sistema militar impuesto por el Ejército soviético y, coherentemente, recuperan su memoria y su tradición histórica motor del cambio”. Roberto Mesa, “Más allá del muro de Berlín”, *El País*, 12 de enero de 1990.

<sup>15</sup> Mihail Sergéyevich Gorbachov (Privolnoe 02.03.1931-Moscú 30.08.2022) fue el miembro más joven del Politburo y el 7º Secretario General del Comité central del Partido comunista de la Unión Soviética desde el 11 de marzo de 1985 hasta el 24 de agosto de 1991 y presidente de la Unión Soviética desde 1988 hasta el 25 de diciembre de 1991. Por su cargo fue presidente del Soviet Supremo y presidente del Presidium del Soviet Supremo de la URSS.

<sup>16</sup> A esta conclusión he llegado tras algunas conversaciones personales con responsables del PCUS que conocían esta cuestión de cerca y, por ende, fuente de información de primera mano de la verdadera realidad de los acontecimientos que propiciaron la llegada de Gorbachov a la Secretaría General.

<sup>17</sup> Así lo explica el mismo Gorbachov en el artículo mencionado: “Starting in 1982, three General Secretaries of the Communist Part Central Committee died one after another – Leonid Brezhnev, Yuri Andropov, and Konstantin Chernenko. The need for a generational change at the top of the power hierarchy was obvious to everyone. Society wanted change. The recurring theme in the assessment of the situation in the USSR was: We can no longer live like this.,

caída del “muro de Berlín” fue el deshielo CEE-COMECON y la apertura de negociaciones comerciales entre las Comunidades Europeas y cada uno de los países miembros del CAME. El hundimiento de los cimientos de la muralla de 15 kilómetros que dividía la capital alemana no hubiera sido posible sin la distensión provocada por ambos elementos simultáneamente. Claro que el factor humano tuvo una gran importancia pues si en Moscú Gorbachov dirigía lo destinos del coloso soviético, opuesto a la Comunidad Económica Europea, en Bruselas estaba el francés Jacques Delors como presidente de la Comisión Europea con una visión de futuro y un liderazgo que posteriormente muchos añoraríamos.

Sin Mijail S. Gorbachov no hubiera sido posible la “*glasnost*” o apertura con transparencia, que permitió realizar un análisis de la situación real de la “super potencia”, que resultó ser en el plano económico un “gigante con pies de barro”<sup>18</sup>. Este primer paso permitió planificar las medidas necesarias para la transformación de la URSS a través de un conjunto de acciones previstas bajo el nombre de “*perestroika*” o política de reformas políticas y

---

“Twenty Years Since the Start of Perestroika”, de 21 de octubre 2005, en “*The Road we travelled the Challenges we faced*”, *Speeches, Articles, Interviews*, Gorbachev Foundation, Moscú, 2006, p. 50.

“On March 11, 1985, a plenary meeting of the Central Committee elected me General Secretary. This was done in the circumstances that made it abundantly clear that what was needed was not just the election of a new leader but moving toward a new leadership.

There were several groups within the Central Committee. Some wanted to preserve the *status quo*. However, a group of relatively young members of the Soviet leadership, promoted by Yuri Andropov, and some members of the older generation understood the need for new leadership”. Mijail S. Gorbachov, “*Twenty Years Since the Start of Perestroika*”, *Ibidem*, p. 51.

<sup>18</sup> Que la URSS era una super potencia militar nadie lo cuestionaba, pero el sistema económico y la opacidad existente en el período soviético ocultaba la verdadera realidad del país, que Gorbachov lo describe con bastante precisión:

“Indeed, a country that was immensely rich in both intellectual and natural resources was unable to provide proper living conditions for its citizens. Unwieldy economy and the stranglehold of bureaucracy at all levels of government were impeding necessary changes. Lack of freedom was stifling the country. Stalinism and the system it created were being rejected at the level of the culture. On top of that, the increasingly stagnant economy was lagging behind in international competition. Growth rates were down. Productivity was less than one third of western levels in industry, and one-fifth in agriculture.

The Soviet economy was wasteful and cost-heavy. The quality of its products was up to world standards only in the military-industrial complex.

The negative socio-economic, political and cultural processes affecting the Soviet Union were weakening its foreign policy position. Changes were long overdue; postponing them was not an option”.

“Twenty Years Since the Start of Perestroika”, de 21 de octubre 2005, en “*The Road we travelled the Challenges we faced*”, *Speeches, Articles, Interviews*, Gorbachev Foundation, Moscow, 2006, p. 50.

económicas y, por ende, la transformación del sistema. Gorbachov traía unas ideas claras de cómo deseaba realizar la “transición” debido a los frecuentes contactos con líderes occidentales y una abundante información de la realidad internacional<sup>19</sup>. Sin el Tratado de Luxemburgo entre la CEE y el CAME no se podrían haber concebido las negociaciones directas entre Bruselas y las capitales de los Estados socialistas europeos miembros del CAME. Y el impulsor político fue el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors.

Así, pues, en este trabajo se defiende la hipótesis de que la introducción de los principios políticos de la democracia en la política comercial, como parte de la política de Relaciones exteriores de las Comunidades Europeas, y de la UE, fue en definitiva una decisión política. Significó no sólo la caída de las barreras ideológicas entre ambas partes de Europa, sino que fue el abono que permitió que se extendiera el movimiento de desintegración en el bloque comunista de Europa Central y Oriental.

---

<sup>19</sup> Gorbachov explica en su artículo con un claro esquema cuál era el plan de reformas incluidas en la “*Perestroika*” y subraya que había que desechar las viejas herramientas para transformar el sistema: We started with the illusory hope of ‘improving socialism within the existing system.’ But toward the end of 1986, it had already become clear to me and my associates that renewal could not be achieved by hewing to the old approaches. Upon reflection, we decided to take major steps to reform the system.

We chose an evolutionary approach to reforming Soviet society on the principles of freedom, democracy and market economics – which, in effect, amounted to a social-democratic project. Its implementation was to result in harmonizing private and public interests, placing the human being at the center of our society’s development.

The years of Perestroika brought about:

- transition from totalitarianism to democracy;
- pluralism in politics and economics;
- affirmation of the principles of freedom of choice and freedom of conscience and religion;
- acceptance of dissent;
- our country opened up to the world by adopting a law on freedom of movement, including freedom to leave;
- the republics, working together, drafted and prepared for signing a new Union Treaty”.

“Twenty Years Since the Start of Perestroika”, de 21 de octubre 2005, en “*The Road we travelled the Challenges we faced*”, *Speeches, Articles, Interviews*, Gorbachev Foundation, Moscow, 2006, pp. 51-52.

Partimos de unos elementos muy poco conocidos, en una época en que la propaganda sustituía a la información y el aislamiento de una gran parte del continente hacía imposible el conocimiento de la situación política y económica en los países del socialismo real. Muy pocos eran los occidentales que tenían la experiencia de haber conocido de cerca la sociedad de los países de Europa Central y Oriental, especialmente de la Unión Soviética, y ese reducido número de personas que tenían esa oportunidad pertenecían al mundo diplomático o de los negocios, sometidos frecuentemente a una “movilidad vigilada”.

Por estas razones, en el trabajo se examinan los antecedentes histórico-políticos y el estado de los países de Europa Central y Oriental, sus instituciones, la especificidad de sus economías y su capacidad política dentro del esquema del Consejo de Ayuda Mutua Económica. La CEE solamente podía imponer una condicionalidad efectiva en sus relaciones con los países comunistas en la medida en que conociera la verdadera capacidad y autonomía de cada Estado respecto al CAME y al Pacto de Varsovia. La CEE mantenía, a su vez, una relación poco transparente con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que en realidad era la estructura armada de la organización supranacional de Europa Occidental.

El atraso secular en la aplicación de los avances científico-técnicos a los bienes de consumo, la falta de libertades públicas, un sistema económico ineficiente, las limitaciones de contactos con el extranjero, etc. eran factores endógenos del sistema de los países de Europa Central y Oriental que convertían a éstos en una isla en el continente. El desfase tecnológico que iba aumentando respecto a los países occidentales y las diferencias en el desarrollo de ambas sociedades, que en muchas ocasiones no se podían ocultar, impulsaron los primeros contactos políticos, económicos y comerciales con la CEE y otros países capitalistas.

Cuál fue el punto de partida que derribó los obstáculos que permitieron ver una convergencia futura en el continente es muy difícil de identificar. Con la firma de la Declaración de Luxemburgo en junio de 1988 se ponía fin al clima de desconfianza entre ambas partes en Europa, pero se iniciaba un período en que la condicionalidad en las relaciones se hacía más patente como estrategia para ampliar los valores occidentales a los países de Europa Central y Oriental. Veremos cómo la aplicación de la “teoría de la motivación” sería un elemento importante en las negociaciones comerciales de la CEE con los PECO y cómo la prioridad de seguridad política prevalecería sobre los intereses puramente económicos. Este proceso que ha tenido lugar en Europa no tiene parangón en ninguna otra parte del mundo, aquí no sólo se produce una transición, sino que sucede una transformación de un sistema que había sido el faro para muchos países en vías de desarrollo de todo el planeta. El modelo comunista simplemente había desaparecido.

La Cumbre de Malta entre Mijail S. Gorbachov y George H. W. Bush tuvo lugar el 2 y 3 de diciembre de 1989 y es considerada la más importante desde la Segunda Guerra Mundial pues se certificaba la defunción del CAME y el inicio de elecciones libres en los PECO. El primer país que convocó elecciones libres, después de la experiencia comunista, fue Polonia que las celebró el 4 de junio de 1989, después siguieron elecciones en el resto de los antiguos países comunistas de Europa, incluidas las antiguas repúblicas bálticas de Estonia, Letonia y Lituania. Fue una de las consecuencias de la política iniciada en 1988 con la Declaración de Luxemburgo y con el inicio de los acuerdos entre la CEE y cada uno de los PECO.

La condicionalidad *ex ante* se ha utilizado como instrumento de persuasión durante las negociaciones con los PECO, pero solamente fue efectiva hasta la firma de los Acuerdos Europeos, aunque con carácter muy limitado. Aun después, incluso con la firma del Acta de Adhesión y la entrada en vigor del Tratado de Adhesión, la condicionalidad *ex ante* fue

condición necesaria pero no suficiente como garantía del cumplimiento de las obligaciones de los países candidatos, en parte debido a la propia ineficacia de las Instituciones europeas. A pesar de lo dicho, el funcionario dentro de sus limitaciones conoce que las condiciones impuestas en un determinado proceso no producen resultados a corto plazo y en el caso de los PECO eran impredecibles.

Hay que subrayar la necesidad de plantear esta tesis y desarrollarla con criterios académicos pero realistas, muy alejados de muchas de las versiones que han circulado desde distintas cátedras que sólo se sumergieron en las aguas profundas de la transformación de los países de Europa bajo el comunismo cuando ya sólo había escombros. He tenido oportunidad de conocer de cerca, en primera fila, muchos de los acontecimientos históricos y en la adopción de decisiones políticas que cambiaron el continente y, sólo por esa razón y no por justificación intelectual, creo que es necesaria mi aportación.

Hay que justificar la necesidad de este estudio científico académico por la ausencia casi total de aportaciones que tengan por contenido el enfoque de este trabajo. Con frecuencia se han abordado estudios y tesis que contemplan la condicionalidad ligada a la ayuda al desarrollo o a las actividades financieras del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y de otros organismos financieros internacionales. Sólo pasan de puntillas mencionando la condicionalidad en las ayudas de la Comunidad Económica Europea y de la Unión Europea dirigidas a los países ACP y otras áreas.

En España existe aun margen para investigar la condicionalidad que la Unión Europea aplicaba en sus relaciones exteriores respecto a los países de Europa Central y Oriental. Creo que hay una importante laguna en este campo que, desde mi punto de vista ha tenido una relevante importancia política, social y económica, además de haber revolucionado el mapa

geopolítico del continente europeo. Estas razones justifican sobradamente la necesidad de cumplir un compromiso al borde de celebraciones anuales para conmemorar la “caída del muro” y la desaparición del CAME, con la correspondiente ampliación de la Unión Europea hacia el Este del continente.

Finalmente, quiero defender el positivo papel que desempeñó la Comisión Europea y sus funcionarios en todo el magno proceso que es objeto de este trabajo de investigación. Se me acusará de tener un directo interés en mi empeño, y no lo niego, pero es mi obligación aclarar situaciones confusas y combatir posiciones sectarias claramente anti europeas. Respiré los aires de la transformación del continente europeo en Moscú, en Bruselas y en algunas capitales de las “democracias populares”, pero también conviví con quienes adoptaron las decisiones o transmitieron el fundamento para adoptarlas. Recuerdo mis charlas en el despacho del británico John Maslen que pasó largos meses en Madrid como representante de la Comisión en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa y cuyos puntos de vista me transmitió con fino humor inglés. Por todos estos motivos, considero que este trabajo es necesario, oportuno y académicamente clarificador.

Tras la adhesión de Croacia, segundo país procedente de la desintegración de Yugoslavia, el 1 de julio de 2013, la UE continua con la política de integración progresiva del resto de los Balcanes y se iniciaron las rondas de negociaciones cuyo final es la adhesión: Montenegro, Serbia, la República de Macedonia del Norte y Albania que son candidatos oficiales, mientras que Bosnia y Herzegovina y Kosovo son dos candidatos potenciales. Por lo tanto, la experiencia adquirida durante las negociaciones y adhesiones anteriores se revelará fundamental para aplicar los criterios de condicionalidad apropiados con unos países que han sufrido un pasado reciente muy violento. A esta situación peculiar que afecta a los Estados residuales de los Balcanes hay que añadir las influencias negativas de la aparición de los

movimientos populistas en varios Estados miembros de la Unión procedentes de los antiguos PECO y las consecuencias de la invasión rusa del territorio de Ucrania, episodio en el que la UE ha adoptado una posición muy controvertida. De todos estos temas se ha reservado el análisis necesario para proponer criterios de condicionalidad que eviten el suicidio de la Unión Europea.

## CAPÍTULO 1

### 1.1 MARCO TEÓRICO: ENFOQUES Y PERSPECTIVAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS

- 1.1.1 Enfoques y perspectivas teóricas
- 1.2.2 Enfoques y líneas de investigación

### 1.2 MARCO TEÓRICO: CONCEPTOS

- 1.2.1 Conceptos y fundamentos
- 1.2.2 La condicionalidad positiva y la condicionalidad negativa
- 1.2.3 La condicionalidad política
- 1.2.4 La condicionalidad económica y comercial
- 1.2.5 La condicionalidad de geometría variable
- 1.2.6 Otros tipos de condicionalidad: cruzada, institucional, diplomática

### 1.3 METODOLOGÍA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

- 1.3.1 Diseño de la investigación
- 1.2.2 Consideraciones metodológicas
- 1.2.3 Preguntas de investigación
- 1.2.4 Hipótesis de trabajo
- 1.2.5 Fuentes y datos para la investigación

---

## 1.1 MARCO TEÓRICO: ENFOQUES Y PERSPECTIVAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS

### 1.1.1 Enfoques y Perspectivas Teóricas

Al acudir a lo que Gerring llama la “tradición de los trabajos sobre el tema” tenemos que identificar aquellas aportaciones que he utilizado en la investigación, que no se

concentran en un determinado período, y estoy obligado a citar nuevamente a Gerring, cuando dice que “no se debe limitar su lectura definitiva de la literatura a las publicaciones más recientes. Le interesan no sólo las fronteras de un tema, sino también su historia”<sup>20</sup> La literatura científica existente más relevante se puede encontrar en los trabajos de los siguientes autores: Bernard Steunenberg; Antoaneta Dimitrova; Heather Grabbe; Hans Agné; Othon Anastasakis; Dimitar Bechev; Karen Elizabeth Smith; Christopher Kilby; Randal W. Stone; Kubicek, Pavel J.; John-Jean B. Barya; Carolyn Louise Bailéis; Juan Pablo Prado Lallande; Raymond John Vincent; Peter Balazs; Elena Fierro; Geoffrey Pridham; Krisztina Vida, etc.

Las distintas conceptualizaciones y enfoques de la condicionalidad, que estos y otros autores han ido desarrollando en una compleja y extensa bibliografía, se desarrollan en el siguiente apartado de la tesis (véase apartado 1.2), en el marco de un intento de precisar y definir más rigurosa y sistemáticamente el concepto que es objeto de esta investigación.

Aunque desde la primera década de 2000 ha aumentado la literatura sobre el tema de la condicionalidad, su aportación positiva es irrelevante ya que solamente trata de sistematizar lo conocido mediante algunos modelos teóricos que no explican la trayectoria de la actitud de algunos países que, una vez convertidos en Estados miembros, ignoraron los compromisos adquiridos entrando en colisión con las propias políticas de la Unión Europea. La investigadora Eli Gateva, en su obra *European Union Enlargement Conditionality* califica a la política de ampliaciones como la más exitosa de las políticas de la Unión Europea<sup>21</sup> . Lo que es cuestionado en un artículo por una autoridad incontestable, Ulrich Sedelmeier, que se

---

<sup>20</sup> Gerring (2014), op. cit., p. 60.

<sup>21</sup> Eli Gateva dice que “Enlargement has always been an essential part of the European integration project. However, it was the expansion of the European Union (EU) with the ten Central and Eastern European countries (CEECs), together with Cyprus and Malta, unprecedented in scope and scale, which presented the Union with an opportunity to develop a multifaceted set of instruments and transformed enlargement into the EU’s most successful foreign policy”. Gateva, Eli. *European Union Enlargement Conditionality*, p. 1.

pregunta por los resultados para los Estados miembros de la ampliación hacia Europa Oriental<sup>22</sup>.

Resumiendo, la CEE, (la UE posteriormente) desempeñó un papel decisivo en la transformación de los países comunistas de Europa Central y Oriental mediante la imposición de criterios de condicionalidad que impulsaban el establecimiento y el respeto de los principios de la UE ínsitos en los Tratados, potenciados y ampliados con los criterios de Copenhague. Por lo tanto, en el trabajo se incluye la discusión de los conceptos utilizados, desde lo que se entiende por la condicionalidad y la descripción de los sujetos que intervienen en la relación, como las consideraciones sobre conceptos fundamentales utilizados en los acuerdos tales como la democracia representativa, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la economía de mercado, sin que ello implique una profunda incursión en la teoría de dichos conceptos ya que este trabajo no es el lugar apropiado.

Los criterios de condicionalidad que incluían los principios de democracia, derechos humanos y economía de mercado que se introdujeron en los acuerdos con los PECO fueron un paso necesario para difundir los valores occidentales en los países de Europa Central y Oriental. La adhesión de nuevos Estados miembros procedentes de la región en 2004 y 2007 han demostrado que la condicionalidad aplicada era necesaria pero no suficiente. En la investigación se contrasta una hipótesis de la que se deriva la necesidad de utilizar criterios complementarios de condicionalidad más exigentes en las negociaciones con los nuevos países candidatos a la adhesión a la Unión Europea.

---

<sup>22</sup> Ulrich Sedelmeier manifiesta que “Material cost-benefit calculations determined Member State preferences towards enlargement; and the costs for the incumbents explain why the enlargement process took so long and why the accession treaties were rather unfavourable to the new Member States”. Sedelmeier, Ulrich, *Europe after the Eastern Enlargement of the European Union: 2004-2014*. <https://eu.boell.org/en/2014/06/10/europe-after-eastern-enlargement-european-union-2004-2014>

En la actualidad, las eventuales ampliaciones se concentran en una región muy sensible para la propia UE: los países surgidos de la extinta Yugoslavia. Las negociaciones con Montenegro y Serbia, las candidaturas de Macedonia del Norte y Albania y las candidaturas de Bosnia y Herzegovina y Kosovo, se han visto complicadas con la crisis en Ucrania. Por primera vez, las negociaciones con algunos Estados balcánicos han obligado a acuerdos fronterizos previos e, incluso, a la modificación del nombre del país, como en el caso de Macedonia.

La Unión Europea podría enfrentarse a un desafío para el que no está preparada, pues no cuenta con una Política exterior consolidada y efectiva y mucho menos con una organización de defensa europea propia. La falta de liderazgo en las Instituciones de la UE no contribuye a la mejora del panorama. La confrontación de los gobiernos de la derecha nacionalista de algunos Estados miembros de Europa Central y Oriental con Bruselas se encuentra con la falta de instrumentos adecuados por ser las sanciones económicas o políticas insuficientes. Y tampoco hay que ignorar las recientes tendencias anti UE que defienden algunos partidos políticos de los países fundadores de la integración europea, cuyo fortalecimiento se ha visto en las recientes elecciones nacionales, como es el caso de Países Bajos con la victoria de Geert Wilders en las elecciones de noviembre de 2023. Por lo tanto, las elecciones al Parlamento Europeo de 2024 podrían modificar el mapa político de la Unión Europea.

En todos los capítulos de la investigación se mencionan autores relevantes y sus contribuciones académicas. En algunos casos, sus trabajos no se refieren directamente a los PECO, que es el objetivo de mi investigación, pero su punto de vista se puede utilizar como un medio apropiado para mostrar que mis hipótesis son realistas. Los trabajos científicos

considerados pueden subrayar la importancia y las características de la posición académica sobre este tema. Algunos de estos trabajos se centran en la condicionalidad aplicada por las instituciones financieras a los países en desarrollo, pero no a los PECO. Sin embargo, se pueden extraer conclusiones interesantes de su experiencia.

### **1.1.2 Enfoques y líneas de investigación**

En un trabajo de investigación que contempla un período histórico con unas connotaciones ideológico-políticas resulta evidente que la línea de investigación debe ser histórico-política con un soporte económico, jurídico y social, campos en los que no existía una gran tradición cuando se inició este trabajo de investigación de forma independiente.

En primer término, esta investigación dialoga con la tradición de la Ciencia Política contemporánea que estudia los procesos de transición a la democracia y consolidación democrática.

La historia de varios países de Europa Central y Oriental desde el final de la II Guerra Mundial hay que examinarla como una ruptura política con la época que precedió a la conflagración. Los regimenes surgidos en varios países de Europa Central y Oriental desde 1945 estaban en un proceso de transformación social-comunista, en parte debido a la influencia de las fuerzas políticas que combatieron el nazismo y, también, a la influencia del papel de la Unión Soviética como potencia emergente. El proceso inverso tendría lugar 45 años después con el inicio de las negociaciones múltiples para la adhesión de los antiguos países comunistas de economía centralizada, con la aplicación de criterios de condicionalidad que aseguraran la transformación política y económica, respetando el sistema democrático, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la economía de mercado.

Como ha señalado Antonio Garrido, los procesos de democratización y consolidación en los países de la antigua Europa post-comunista:

*“han sido el reflejo de importantes cambios en la esfera internacional que tuvieron un impacto significativo para impulsar el movimiento hacia la democracia. En el sur de Europa, sin embargo, las causas internas predominaron entre las que desencadenaron la transición mientras que las influencias externas estuvieron más presentes en la etapa de la consolidación. Entre ellas destaca el estímulo que la expectativa de una futura integración en la Comunidad Europea supuso para los países del Sur de Europa. Respecto a la Comunidad Europea, apenas se restauraron las democracias se solicitó la adhesión con el acuerdo casi unánime de todas las fuerzas políticas, que veían el ingreso en la Comunidad como el final del aislamiento internacional que había causado el retraso en el desarrollo político y económico de sus respectivos países. En la Europa del este los factores externos y un evidente proceso de difusión fueron decisivos para desencadenar los cambios democratizadores, mientras que, al igual que para los países de la Europa del sur, la expectativa del ingreso en la Unión Europea, condicionada a distintos criterios políticos y económicos, ha favorecido la consolidación de la democracia en los países de la Europa central ( Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia) y en los Estados bálticos y, en menor medida, en Rumanía y Bulgaria.”*<sup>23</sup>

Afianzar esta línea de investigación es uno de los propósitos de esta tesis, reforzando el argumento del papel de la CEE y la UE en el proceso, incluso en sus primeras fases, de transición a la democracia en un sentido estricto.<sup>24</sup>

Sin duda, el factor externo ha sido más importante en los procesos de transición democrática en la Europa Oriental que en los anteriores procesos de transición en América Latina y en el sur de Europa, aunque en España, Portugal o Grecia la Unión Europea y la perspectiva de la adhesión tuvo su trascendencia.<sup>25</sup> Sin embargo, estos estudios no han

---

<sup>23</sup> Garrido, Antonio así lo expone en su artículo “La consolidación de la democracia en Europa Oriental: una perspectiva comparativa”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, nº 41/42, Valencia 2002/2003, pp. 124-125.

<sup>24</sup> En el caso de los países de la Europa del Este el factor externo ha sido mucho más decisivo que en el sur de Europa y América Latina. Véase, por ejemplo, Pridham, G., Herring, E. y Sanford, G. *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, Leicester University Presss, Londres, 1994, y Pridham y Vanhanen, eds., *Democratization in Eastern Europe: Domestic and International Perspectives*, Routledge, Londres, 1994, especialmente los capítulos de Niklasson, T., “The Soviet Union and Eastern Europe, 1988-9: Interactions between Domestic Change and Foreign Policy,” y de Hyde-Price, A. G. V. “Democratization in Eastern Europe: The External Dimension,” en pp. 191-219 y 220-254, respectivamente.

<sup>25</sup> Las implicaciones del ingreso en la CEE de los países del sur de Europa son analizados por Álvarez-Miranda, B., *El sur de Europa y la adhesión a la Comunidad: Los debates políticos*, Siglo XXI/C.I.S., Madrid, 1996.

prestado tanta atención a las primeras fases de la aproximación de la entonces CEE a los países comunistas, como se hace en este trabajo.<sup>26</sup>

En segundo lugar, esta tesis también se inserta entre el conjunto de estudios y la bibliografía sobre la acción exterior de la CEE y la Unión Europea y, por tanto, contribuye desde su perspectiva al tradicional debate entre los expertos en Ciencia Política y en Política Internacional en el ámbito de la integración europea.

Tres han sido los principales enfoques sobre la evolución y el paulatino proceso de integración y de ampliación en el seno de la Unión Europea. En primer lugar, la perspectiva del intergubernamentalismo liberal, que explica estos distintos acontecimientos como un proceso en tres fases en el que los Estados definen sus preferencias, después negocian entre sí y en último lugar diseñan las instituciones comunes en el contexto de la Unión.<sup>27</sup> En segundo lugar, la perspectiva del postfuncionalismo, centrada en el papel de la politización de las masas desde una perspectiva ideológica.<sup>28</sup> En tercer lugar, el institucionalismo histórico, una de las principales vertientes del neoinstitucionalismo en Ciencia Política, junto al institucionalismo sociológico y el institucionalismo económico o de elección racional, que explica los procesos

---

<sup>26</sup> Una evaluación comparada del impacto de los factores internacionales sobre los procesos de transición y la democratización se encuentra en Whitehead, L. en sus trabajos "International Aspects of Democratization," en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986; y en su libro editado *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford University Press, Oxford, 1996. También se aborda la importancia de este factor en Pridham, G. ed., *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Leicester University Press, Londres, 1991; y Schmitter, P. "The International Context of Contemporary Democratization," *Stanford Journal of International Affairs*, vol. 2, n° 1, 1993, pp. 1-34.

<sup>27</sup> El estudio pionero en la perspectiva del intergubernamentalismo liberal es el libro de Moravcsik, A., *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, 1998. Este libro desarrolla el enfoque primero presentado por Moravcsik en su artículo "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Governmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, 1993, pp. 473-524.

<sup>28</sup> Este enfoque post-funcionalista es presentado en sus distintos aspectos y fases en Hooghe, L. y Marks, G., "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus", *British Journal of Political Science*, vol. 39, n° 1, 2009 pp. 1-23. [1] [SEP]

políticos y las instituciones desde una doble visión: las instituciones pueden influir y conformar las estrategias de los actores políticos pero también son el resultado de estrategias políticas de los propios actores y líderes políticos.<sup>29</sup> Este enfoque neoinstitucionalista comparte algunos de los postulados del enfoque clásico neofuncionalista de Ernst Haas, Philippe Schmitter y Leon Lindberg, que interpretaban la integración como una función de “spillover” de decisiones previas que podían llegar a tener resultados imprevistos.<sup>30</sup> Por eso, para algunos autores se considera, simplemente, como un enfoque “neofuncionalista” y para otros autores se considera, más bien, una interpretación basada en el enfoque “neoinstitucionalista”.

De estas tres perspectivas actuales en el análisis de los procesos de integración y ampliación política de la Unión Europea, el análisis de la negociación con los distintos países del bloque comunista que se realiza en este trabajo, se enmarca principalmente en el ámbito del intergubernamentalismo liberal, sin descartar algunas de las aportaciones del enfoque del neoinstitucionalismo histórico.

Como ha apuntado Andrew Moravcsik, el principal exponente del enfoque del intergubernamentalismo liberal:

“Each previous round of EU enlargement has gone through a parallel and predictable negotiation process. In these rounds, applicant countries have consistently found themselves in a weak negotiating position vis-à-vis their EU partners and accordingly have conceded much in exchange for membership...”<sup>31</sup>

Además, Moravcsik, además de notar la importancia del proceso negociador, subraya que:

---

<sup>29</sup> Esta perspectiva del neoinstitucionalismo histórico está bien expuesta en Pierson, P., “The Path to European Integration: An Historical Institutional Account”, *Comparative Political Studies*, vol. 29, nº 2, pp. 123-164.

<sup>30</sup> Para una ilustración de estos postulados y la tesis de las consecuencias imprevistas a partir de decisiones previas, en un sentido *path-dependent*, un ejemplo es el artículo de Zürn, M. y Checkel, J. “Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State”, *International Organization*, vol. 59, nº 4, pp. 1045-1107. Una interpretación también desarrollada a partir de este enfoque, aunque centrada en el efecto negativo de decisiones previas que acaban conduciendo a una “*joint decision-trap*”, se presenta en el libro de Scharpf, F., *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, Oxford, 1999.

<sup>31</sup> Moravcsik, A. y Vachudova, M. A. en su artículo “National Interests, State Power, and EU Enlargement”, *East European Politics and Societies*, vol. 17, nº 1, p. 44.

“leaders of current EU members are promoting accession because they consider enlargement to be in their long-term economic and geopolitical interest. While some interest groups in current member states oppose enlargement because they will bear a disproportionate share of the short-term costs, the EU bargaining process is working this out much as it has prior conflicts about the uneven distribution of the costs of integration projects that are beneficial overall. East European states take part in the laborious accession process because EU membership brings tremendous economic and geopolitical benefits—particularly as compared to the uncertain and potentially catastrophic costs of being left behind as others move forward. While the candidates have had to comply with the EU’s requirements and acquiesce to certain unfavorable terms, EU membership has remained a matter of net national interest.”<sup>32</sup>

En esta investigación sobre la condicionalidad en los procesos de integración de los países comunistas en la Unión Europea y su influencia sobre la transición a la democracia en los mismos, además del énfasis en los procedimientos y en la negociación, característicos del enfoque del intergubernamentalismo liberal, también se utilizarán algunas de las herramientas conceptuales y analíticas del institucionalismo histórico, que presta una especial atención al papel de la agencia política y a los actores y líderes y representantes gubernamentales en las negociaciones, así como sus intereses y estrategias.

## **1.2 MARCO TEÓRICO: CONCEPTOS**

### **1.2.1 Conceptos y fundamentos**

El concepto de condicionalidad es un término que significa que una cosa, actuación, resultado o beneficio depende de alguna condición. Está asociado a la idea de condicionamiento que procede del mundo de la Psicología y que los diccionarios definen como “un proceso en la conducta de un organismo en el que una determinada respuesta se hace más frecuente o más predecible en un entorno determinado, como resultado de haberla asociado con un estímulo o una recompensa”.

---

<sup>32</sup> Moravcsik, A. y Vachudova, M. A., op. cit., p. 43.

Esta rama del conocimiento distingue entre el condicionamiento clásico respondiente o pavloviano como un mecanismo básico de los procesos psicológicos, y el condicionamiento operante o instrumental donde “el estímulo se hace aparecer sólo después de que el organismo haya producido una conducta determinada de antemano”. Este último es el referente lejano justificativo de la condicionalidad en las relaciones internacionales que “centra su atención en la probabilidad de que una determinada conducta tenga lugar”. Las consecuencias de los estímulos en las relaciones internacionales dependen del entorno específico que tiene influencia sobre los órganos de decisión política independientemente de su inmediatez<sup>33</sup>.

Conceptos equivalentes en otras lenguas completan la idea de condicionalidad, como sucede con los términos *conditionality* o *conditioning* <sup>34</sup> de donde derivan los elementos que participan en la relación de condicionalidad. Pero este concepto tiene a su vez un complemento que lo define por su acción, es decir la coerción<sup>35</sup>, que implica una

---

<sup>33</sup> Diccionario enciclopédico Salvat Universal. Tomo 6. Barcelona 1981, pp. 278-279.

<sup>34</sup> Roger Scruton en su Dictionary of Political Thought, define el concepto de la siguiente forma:  
“1. Term from empirical psychology used to denote the establishment of a connection between stimulus and response, with the implication that this connection comes about through repetition and in a mechanical way that involves no reflection or intention on the part of the subject. (The term derives from the theory of learning advanced by the Russian psychologist I.P. Pavlov (1849–1936), for whom the ‘conditioned reflex’ was the paradigm of the learned response.) Hence, any attempt to control human behaviour by repetition of mechanical and mesmerizing routines.  
2. The term is also extended to refer to behaviour induced by punishment and reward (called ‘operant conditioning’ by B.F. Skinner) although this may be theoretically quite different from Pavlov’s ‘classical’ or ‘respondent’ conditioning. It is further extended to denote all learning processes which result in the acceptance rather than in the active questioning of existing conditions – with the implication that acceptance is a kind of mechanical, ‘Pavlovian’ or ‘Skinnerian’ submission to the force of habit. ‘Social conditioning’ can thus come to denote any form of education which leads to a conservative attitude to the *status quo*, whether or not that education involves serious learning as opposed to unthinking routine”. The Palgrave Macmillan, 3rd edition, 2007, pp. 125-126.

<sup>35</sup> El mismo Dictionary of Political Thought incluye el término de la coerción de esta forma:  
“Any force or threat of force that reduces the freedom of an action, so that, in performing it, an agent acts less freely than he might have done, although not unintentionally. (You can be *forced* to do something which you do not do intentionally, but coercion is essentially a constraining of intentional action.) In law physical coercion makes an act legally ineffective, moral coercion does not. This reflects a distinction that we need to make, between forces that interfere with freedom by removing it, and those which merely narrow the range of autonomous choice. Followers of Kant would not regard

transformación radical del entorno, es decir de los Estados destinatarios de la condición impuesta en las relaciones internacionales, como así se reconoce también desde la teoría socialista, que reconoce que “la révolution socialista, qui éclate dans certaines conditions de la vie materielle et spirituelle des hommes, les modifie par la suite de façon radicale”<sup>36</sup> .

Para los autores clásicos expertos en la “europeización” y la democratización de los países de Europa Central y Oriental, la condicionalidad representa una relación bidireccional entre dos elementos que intervienen en la relación. Por una parte, el donante impone unos fines, que pueden ser valores, cumplimiento de obligaciones comerciales y económicas o alianzas, y, por otra parte, el beneficiario que obtiene o espera obtener unos beneficios ya sean políticos, económicos o de integración en una determinada organización, a la que pertenece el donante<sup>37</sup>. Resulta evidente que, en el caso objeto de este trabajo, las relaciones de la Unión Europea con los países socialistas de Europa Central y Oriental, la obligación que se impone, es decir “el programa” no es otro que la adopción de principios compatibles con los de la Unión, la introducción de reformas económicas que dismantelen el régimen existente y lo hagan compatible con la economía de mercado y, además, que adopten y apliquen el “acquis communautaire”.

---

moral coercion as a form of coercion, but as a form of influence. A person can either be influenced by reasons, in which case he retains his identity as a moral agent and the freedom that is inherent in it, or else he cannot, in which case he has lost freedom and moral integrity together. As Kant’s position shows, the philosophical definition of coercion is hard to provide. The criminal law, for example, ought not to be a system of coercion, for if it were, it could never be freely obeyed; the truly autonomous agent ought then to choose to defy it. One way of looking at it is to say that the law is *two* systems, one of authority, which influences the rational agent to obey the law, another of power, which coerces the agent not so influenced to act in accordance with it”. The Palgrave Macmillan, 3rd edition, 2007, p. 105.

<sup>36</sup> Dictionnaire philosophique. Éditions du Progrés, Moscú 1980, p. 93.

<sup>37</sup> Kubicek, Pavel (Paul) J., define el concepto de condicionalidad como “the linking of perceived benefits (e.g. political support, economic aid, membership in an organization) to the fulfilment of a certain program. In this case the advancement of democratic principles and institutions is a ‘target’ state”, Kubicek J., “*International norms, the European Union, and democratization: tentative theory and evidence*”, Routledge, Nueva York, 2003, p. 7.

Heather Grabbe, tras reconocer que el impacto de la condicionalidad aplicada por la Unión Europea respecto a la transición de los países de Europa Central y Oriental, que califica como “*post-communist transformation*” ha sido muy poco estudiado en profundidad, a pesar de la cuantiosa aportación de estudios sobre la “europeización” de los PECO<sup>38</sup>, se pregunta cómo se debe interpretar la condicionalidad aplicada por la Unión Europea<sup>39</sup>.

Sin embargo, la referencia política más próxima de la condicionalidad hay que buscarla en las relaciones de dominio que se desarrollan dentro de la Geopolítica y la Geoeconomía. La distribución geográfica del poder en el mundo establece unas determinadas imposiciones de unos Estados respecto a otros cuando esa influencia se puede ejercer mediante condiciones económicas y comerciales, por un lado, y políticas por otro, ya sea por la vía de la colaboración o de forma coercitiva. En el primer caso se explica por el desequilibrio del poder político o económico entre Estados y, en el segundo, obedece a situaciones resultantes de conflictos bélicos donde la imposición se refleja en un tratado de paz<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Grabbe alude a este vacío en el estado de la investigación académica subrayando el contraste, de forma elocuente: “The impact of EU conditions on the process of post-communist transformation in CEE has so far been little studied; despite the growing body of literature on the effects of ‘Europeanisation’ in member states, the effects on CEE applicants of integrating with the EU have been little examined”. Heather Grabbe, “*A partnership for Accesión? The implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*”, Robert Schuman Centre, Working Paper 12/99, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 1999, p. 3.

<sup>39</sup> La respuesta la encontramos en su trabajo cuando trata la cuestión “Defining the rules of the game. How should we interpret EU conditionality?”: “The EU’s relations with CEE involve two different goals: on the one hand, supporting post-communist transformation, and on the other, guiding CEE towards taking on the obligations of membership; these twin purposes are not always compatible, and the inherent tension between them is becoming more intense as the conditions become more detailed. From the CEE point of view, EU conditions are a moving target, given that the EU has interpreted its general conditions in stages. From the EU point of view, the effectiveness of conditionality is constrained by the fact that rewards come only at the end of a long process”. Heather Grabbe, “*A partnership for Accesión? The implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*”, Robert Schuman Centre, Working Paper 12/99, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 1999, pp. 2 y 3.

<sup>40</sup> En el recorrido histórico que hace el profesor Georg Frerks, de la Universidad de Utrecht, subraya que: “Though the phenomenon of development aid *per se* emerged in the late 1940s and early 1950s, there have been relevant prior experiences in colonial, missionary, commercial and other relations.

Tradicionalmente la condicionalidad se asocia a la ayuda internacional que establece una relación “contractual” entre donante y beneficiario. El donante no sólo puede ser un Estado soberano, sino que también y más frecuentemente se trata de un organismo internacional<sup>41</sup>. Pero en esta relación entre actores internacionales la condicionalidad opera con unos límites, para lo cual se establecen unas “líneas rojas” de comportamiento en sentido bi unívoco que se acuerdan entre ambas partes, o más bien que se ve obligado a aceptar el beneficiario, en una relación asimétrica. Recordemos las cláusulas de seguridad que incorporan las super cláusulas de salvaguardia en los Acuerdos de Adhesión de Rumania y Bulgaria. Por lo tanto, la última *ratio* de esta relación es imponer obligaciones mutuas que, como ya hemos dicho, son de carácter asimétrico. Ya veremos más adelante, cuando tratemos específicamente la condicionalidad impuesta por la Unión Europea a estos dos países de Europa oriental.

Algunos autores, ya insistiremos en esta línea, no definen el concepto y delimitan solamente sus elementos, sus resultados o su práctica habitual en determinadas relaciones. Por esa razón reiteramos que nosotros tenemos que acudir a los documentos oficiales, donde también nos encontramos con este vacío, pero que facilitan la comprensión de un concepto que no era propio de la cultura de las Instituciones europeas. Cuando Hans Agné se refiere a la

---

The Marshall Plan, set up for the countries devastated by the Second World War, has been a powerful example and model for forging development aid relationships, even though the institutional features of post-war Europe and the developing world are very different”. Georg Frerks, “*The Use of Peace Conditionality in Conflict and Post-conflict settings: A Conceptual Framework and a Checklist*”, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, Conflict Research Unit, octubre, 2006, p. 5.

<sup>41</sup> Igualmente el profesor Frerks en su exposición recuerda la primera generación del uso de la condicionalidad: Though economic conditionalities had always been part of lending by the International Financial Institutions (IFIs), the conditionalities that focused on Economic reform in response to the economic crisis that affected many Third World countries, including Latin America, in the 1980s, were called the first generation of conditionalities. Georg Frerks, “*The Use of Peace Conditionality in Conflict and Post-conflict settings: A Conceptual Framework and a Checklist*”, Op.cit., p. 6.

condicionalidad aplicada por la Unión Europea durante el proceso de ampliación hacia Europa central y oriental se limita a identificar la condicionalidad como un proceso “*in which countries are required to meet certain conditions*”<sup>42</sup>.

Esta corriente académica de definir un concepto por sus elementos o sus resultados no es solamente típica de la Ciencia Política, aunque así nos referiremos con frecuencia en este trabajo. En esta tendencia podemos incluir también a otros autores que se han pronunciado sobre la condicionalidad utilizada por la UE, particularmente en los criterios aplicados a los países de Europa Central y Oriental. Es interesante leer algunos pasajes del trabajo aparecido en 2003 cuyos autores, Othon Anastasakis y Dimitar Bechev, califican a la condicionalidad utilizada por la Unión Europea como “un poderoso instrumento en las relaciones con los países candidatos y los potenciales candidatos en el período post comunista”<sup>43</sup>. Si bien el estudio se refiere a los países de los Balcanes occidentales, no deja de referirse a otros países de Europa central e, incluso, califica de Balcanes orientales a Bulgaria y Rumania, lo que contradice la nomenclatura de la Comisión Europea, aunque de facto así lo sean.

---

<sup>42</sup> Hans Agné alude a la condicionalidad aplicada en la ampliación de la UE en los siguientes términos, aunque subraya que existe una práctica utilizada por las instituciones financieras internacionales: “Since the end of the Cold War the European Union has made use of conditionality in an increasing number of policy areas. Lending programs, trade agreements, foreign aid, and the Eastern enlargements have been promulgated through processes in which countries are required to meet certain conditions. Conditionality is also part of an established practice in global governance, featuring most notoriously in the development programs of the World Bank and the International Monetary Fund”. Hans Agné, “European Union Conditionality: Coercion or Voluntary Adaptation? *Alternatives*, Vol 8, n° 1, Ankara, 2009.

<sup>43</sup> En efecto, esta opinión está contenida en el trabajo en los siguientes términos: “Conditionality is the EU’s most powerful instrument for dealing with the candidate and potential-candidate countries in post-communist Europe. In the Balkans, EU conditionality is a multi-dimensional and multi-purpose instrument, geared towards reconciliation, reconstruction and reform. It is regional, sub-regional, bilateral and project-specific and relates to economic, political, social and security-related criteria. EU conditionality is also aimed at integrating the Balkan states into the EU: its intention is to promote reform, to prescribe criteria attached to EU-granted benefits, and to differentiate among countries by assessing each on its own merits. However, the application of EU conditionality has met some problems in the Balkan”. Othon Anastasakis y Dimitar Bechev, “EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process”, *South East European Studies Programme*, European Studies Centre, St Antony’s College, University of Oxford, Abril 2003, p. 3.

Estos autores asocian el fin de la condicionalidad con el fin de convertir a los países objetivo en miembros de la Unión. Este camino conduce a dudar de su propio criterio sobre el concepto de condicionalidad y, especialmente, la condicionalidad aplicada a las relaciones exteriores de las Comunidades y de la Unión Europea. Nosotros aludimos en numerosas ocasiones al hecho de que la condicionalidad en las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas era un concepto extraño al proceso de integración europea y, por lo tanto, se trata de un fenómeno evolutivo y dinámico. El propio concepto procede de las instituciones financieras internacionales y comentaremos el momento de su incorporación al cuerpo de las prácticas comunitarias.

Debemos subrayar que, aunque este trabajo aporta una visión muy concreta sobre un espacio europeo diferenciado, los Balcanes, trata del concepto de condicionalidad de forma genérica, que no define en ningún momento. Se limita a subrayar que se trata de un concepto “insuficientemente estudiado y que ha provocado muy pocos debates” y yo creo que el trabajo, con interesantes observaciones, incurre en contradicciones al negar que el principio de condicionalidad de las Instituciones comunitarias tenga una evaluación positiva y declarar que “es difícil evaluar su impacto y eficacia”, mientras que en otro lugar defiende una posición completamente diferente y reconoce los efectos positivos<sup>4445</sup>.

---

<sup>44</sup> En la Introducción se puede leer, sin definir lo que entiende por condicionalidad, lo siguiente: “Conditionality is at the heart of EU relations with the Balkan countries, yet as a topic it remains insufficiently studied and has generated little policy-making and academic debate. While it affects many different aspects of political, social and economic life in the Balkans, it is difficult to assess its impact and effectiveness. The effects of conditionality have been more apparent and tangible in the Central European and Baltic candidate countries, which are now one step away from EU accession. In most of these countries, EU conditions have catalysed marketisation and democratisation reforms and encouraged the embrace of the Union’s norms and practices. Beyond any doubt, the “visible and realistic” prospect of membership has been the main carrot along the way. Othon Anastasakis y Dimitar Bechev, “EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process”, *South East European Studies Programme*, European Studies Centre, St Antony’s Collage, University of Oxford, abril 2003, p. 4.

<sup>45</sup> Al referirse a las dificultades para aplicar los criterios de condicionalidad, en el trabajo se subraya que: “The impact of EU conditionality has been significant in the post-communist transition process. As a regional instrument defined by the Copenhagen criteria it set out the main guidelines for change in post-communist societies aspiring to become members of the EU. As a bilateral instrument tied to

La forma en que ambos autores consideran el marco de las relaciones UE-PECO infunde aun más confusión ya que no aclara la verdadera dimensión de la naturaleza de la condicionalidad aplicada por la Unión. Se mezclan afirmaciones fundadas en la realidad con presunciones que no se han contrastado y se subraya que “la condicionalidad siempre ha formado parte de las políticas de la Unión” mientras que en el mismo apartado no dudan en subrayar que “*Post-communist Central and East European countries (CEECs) thus became the first target of a very demanding political, economic and social conditionality, closely linked with the process of transition towards democracy and market economy*”<sup>46</sup>. Pero esta no es la única prueba de la incongruencia en la utilización de conceptos genéricos aplicados a políticas comunitarias, pues en otro lugar del trabajo se afirma que nos hallamos ante un proceso evolutivo<sup>47</sup>, lo que nosotros hemos venido defendiendo desde el principio y, por esa

---

the Europe Agreements, the Association Partnerships, the Stabilisation and Association Process and individual projects, its impact has been even more forceful in the domestic context of each candidate or potential candidate country. Othon Anastasakis y Dimitar Bechev, *Ibidem*, p. 9.

<sup>46</sup> Resulta de indudable interés reproducir el párrafo al que aludimos: “Conditionality has always been part of EC/EU policies in one way or another, directed towards Member States, candidates or third countries. Its significance rose in the 1980s and, particularly, the 1990s with the practice of setting out both political and economic conditions. Post-communist Central and East European countries (CEECs) thus became the first target of a very demanding political, economic and social conditionality, closely linked with the process of transition towards democracy and market economy. From the beginning, it was clear that political and economic integration and future membership of the EC/EU strictly depended on the fulfilment of a series of conditions set out by the European Commission, as mandated by Member States. In that sense, EU conditionality is rooted in a set of criteria which represent, more than anything else, hurdles on the way to integration. In the case of the candidate states, conditionality and accession are two sides of the same coin. Meeting the EU set of targets brings candidates closer to the coveted goal of membership, in that they achieve a greater degree of convergence with its socio-economic standards as well as its political values. Othon Anastasakis y Dimitar Bechev, *Ibidem*, pp. 5 y 6.

<sup>47</sup> Así lo subraya el trabajo aludido que, aunque publicado en 2003, aun conserva algunas aportaciones muy interesantes, como la explicación de este proceso, que en otra parte del trabajo niega: “EU-East European relations have seen a gradual build-up of EU conditionality. The latter was introduced with the launch of the PHARE programme and the Europe Agreements whereby Poland and Hungary, and later the rest of the CEECs, were granted associate status. Initially, however, the EC/EU conditions were not backed up by the promise of membership, despite the CEECs’ demands. Rather, better access to the common market as well as enhanced political cooperation with Brussels and the Member States were the chief benefits envisaged by the Europe Agreements. The decisions taken at the 1993 Copenhagen Council were, therefore, momentous on two accounts. First, the summit agreed that the CEECs may join the EU and, second, it put forward certain, albeit very broadly defined, criteria to be met before accession. Since 1993, therefore, EU conditionality has been firmly embedded in the

razón no se puede evitar el estudio de los antecedentes históricos de la intergración europea y, además, del análisis de los antecedentes de la estructura del CAME.

No hay mayor satisfacción para un investigador que encontrar un rayo de luz entre tantas tinieblas, como ha venido sucediendo en el estudio del concepto de condicionalidad. En el trabajo de Antoaneta Dimitrova y Bernard Steunenberg, con el título de “*Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality*”<sup>48</sup>, se propone una definición restringida de condicionalidad pero que a nosotros nos conviene porque se refiere a la “condicionalidad de la UE en el proceso de ampliación”. No sólo propone una definición de condicionalidad, sino que instrumentaliza los fines del donante como medio para que el beneficiario cuantifique los beneficios de la pertenencia al club.

Conviene diferenciar el concepto de condicionalidad de otros con los que en ocasiones están relacionados. Me refiero a la represalia comercial o *retaliation* en el lenguaje de la política comercial internacional, y a las sanciones que pueden afectar a diferentes ámbitos de

---

enlargement framework. The Copenhagen criteria have been widely accepted as the main point of reference in assessing the success of transition in CEE and individual candidates' progress towards the EU, giving the EU a powerful leverage to influence the outcome of the reform efforts in the individual candidate countries. They were further clarified and extended by the Accession Partnerships and by the process of accession negotiations. Importantly, apart from the long-term membership perspective, the enlargement process entailed short and medium term benefits such as financial aid, technical assistance, policy advice or political cooperation as well as facilitated access for candidate countries' citizens to the EU territory. Othon Anastasakis y Dimitar Bechev, “EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process”, *South East European Studies Programme*, European Studies Centre, St Antony's Collage, University of Oxford, abril 2003, p. 6.

<sup>48</sup> We define EU enlargement conditionality as an exchange between the EU and a candidate country in which the EU offers the candidate a (realistic) prospect of EU membership, if the candidate implements a wide range of (EU driven) domestic reforms. The so-called carrot and stick approach of conditionality involves the withdrawal of the benefits of accession and halting or slowing down the process, if candidate states' governments fail to progress with reforms. The EU's justification for requiring reforms is that it views itself as a club with specific rules, requiring adaptation to key features of the existing membership: a stable democratic regime obeying the rule of law and supporting a well-functioning market economy, capable of implementing the rules of the club, that is, the *acquis communautaire*. Antoaneta Dimitrova y Bernard Steunenberg, “Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality”, *European Integration On Line Papers* Vol 11, 22 junio 2007, p. 3.

las relaciones internacionales: políticas, cooperación económica, científico-técnicas, culturales, etc. La condicionalidad también puede tener uno o varios actores cuando se trate de la condicionalidad bilateral impuesta por un Estado a uno o varios otros Estados y la condicionalidad multilateral cuando la imposición proviene de un organismo o institución internacional. Aludiremos a estos conceptos más adelante porque antes de continuar vamos a dar un salto cualitativo.

En el “*Memorandum of Understanding on specific Economic Policy Conditionality*” referido a Portugal, del 17 de mayo de 2011, se menciona el “*Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality (MoU)*” “y se refiere a su entorno como “*The Decision also makes the release of further instalments conditional on a positive conclusion of the reviews of conditionality that will take place throughout the three-year duration of the programme*”. Y describe la obligación en estos términos: “*The first quarterly review will be carried out in the third quarter of 2011 and will assess compliance with the conditions to be met by end July*”. Como puede comprobarse, en el documento se utiliza un término que no lo define y sólo lo identifica por sus características o por sus efectos<sup>49</sup>. Incluso la nota (1) al pie de página del documento es relevante para explicar nuestro objetivo de la carencia de referencias claras y precisas de una actuación que implica resultados y efectos importantes desde el punto de vista político, económico, social, etc<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Efectivamente el documento que examinamos expresa el mecanismo de la condicionalidad sin haber definido sus características como herramienta política sino más bien por sus efectos: “If targets are missed or expected to be missed, additional action will be taken. The authorities commit to consult with the European Commission, the ECB and the IMF on the adoption of policies that are not consistent with this Memorandum. They will also provide the European Commission, the ECB and the IMF with all information requested that is available to monitor progress during programme implementation and to track the economic and financial situation. Prior to the release of the instalments, the authorities shall provide a compliance report on the fulfilment of the conditionality”. “*Memorandum of Understanding on specific Economic Policy Conditionality*” aplicado a Portugal, el 17 de mayo de 2011, p. 1.

<sup>50</sup> La nota la reproducimos íntegramente para que no dé lugar a sospechas de manipulación: “On 8 April 2011, Eurogroup and ECOFIN Ministers issued a statement clarifying that EU (European Financial Stabilisation Mechanism) and euro-area (European Financial Stability Facility) financial support would be provided on the basis of a policy programme supported by strict conditionality and

Pero los resultados de la condicionalidad pueden ser perversos y obtener unos resultados no deseados, contrastando con un sistema que podríamos calificar de “contagio” cuyas acciones están dirigidas a unos objetivos concretos sin que se difuminen los resultados<sup>51</sup>. Bien es cierto que esta conclusión no es una aportación original pues ya en la Ciencia Económica se había logrado la contrastación empírica en la evolución de las economías, y por ende de las sociedades, en vías de desarrollo. Recordemos que en España el turismo, un fenómeno social de contenido económico, contribuyó en los años 60 del siglo XX al desarrollo de la sociedad española y a la influencia de las libertades públicas y principios democráticos de los países más desarrollados en los jóvenes dirigentes de la atrasada dictadura franquista<sup>52</sup>. Era el resultado de la teoría del contagio, a la que aludíamos más arriba, que obtenía los resultados de forma indirecta. Esta es la diferencia sustancial con la condicionalidad al adoptarse de forma más pacífica.

También se puede hablar de condicionalidad interna o externa cuando nos referimos a la acción de una organización dentro del ámbito de sus competencias respecto a los miembros que la conforman, como sería el caso de la Unión Europea, mientras que la externa se refiere

---

negotiated with the Portuguese authorities, duly involving the main political parties, by the Commission in liaison with the ECB, and the IMF. Further to the EU support from the EFSM, loans from the European Financial Stability Facility (EFSF) will contribute to the financial assistance. The Loan Facility Agreement on the EFSF financing contribution will specify that the disbursements there under are subject to the compliance with the conditions of this Memorandum”. “*Memorandum of Understanding on specific Economic Policy Conditionality*” aplicado a Portugal, de 17 de mayo de 2011, nota al pie de página (1), p. 1.

<sup>51</sup> Aunque en una nota posterior nos referimos más ampliamente a Karen Elizabeth Smith, no podemos esperar a subrayar que ella se ha pronunciado en el mismo sentido, dando prioridad en la aplicación de medidas comerciales, económicas o, incluso, políticas, sin que ello signifique *strictu sensu* la adopción de unas medidas de condicionalidad por el actor más fuerte. Smith dice explícitamente que “conditionality may not be the best way to promote democracy and protection of human rights: it could be more effective to strengthen economic and political links with the country concerned, thus engendering a process of internal change”. Karen Elizabeth Smith, “*The use of Political Conditionality in the EU’ Relations with Third Countries: How Effective?*” 1997, p. 6.

<sup>52</sup> Aquí me refiero a la acepción del Diccionario de la RAE, en el sentido de “infundir con ahínco en el ánimo de alguien una idea, un concepto”.

a acciones autónomas en las relaciones de unos Estados con otros o con organismos como sujetos de las relaciones internacionales. En cuanto a la reacción y los efectos de la aplicación de condicionalidad a las relaciones comerciales y económicas hay un principio generalmente aceptado y es que cuanto más desarrollada y potente es la economía del Estado infractor, la efectividad de la aplicación de sanciones es menor. De la ineficacia en la aplicación de principios de condicionalidad hablaremos en el capítulo de conclusiones.

Antes debemos establecer que las dudas sobre la eficacia de la aplicación de la condicionalidad no son nuevas y, como otros interrogantes ligados a este concepto, derivan de las organizaciones internacionales, fundamentalmente del Fondo Monetario Internacional. Para contrastar los resultados de la aplicación de la condicionalidad a la realidad se ha desarrollado una corriente académica con el ánimo de aplicar modelos econométricos a la predicción de resultados, lo que si bien puede resultar una brillante aportación científica no es más que intentar resolver una parte del problema sin conocer todas las variables que afectan a los factores que intervienen en el proceso, pero sin garantía de que la conclusión obtenida sea fiable y pueda ser considerada como evidencia empírica<sup>53</sup>.

Christopher Kilby, en su trabajo *“The political economy of conditionality: An empirical análisis of World Bank enforcement”*, declara que la ineficiencia de la condicionalidad de algunas instituciones internacionales, señala al Banco Mundial, es debida a la inadecuada aplicación de las condiciones lo que influye en la debilidad de los incentivos para provocar que los gobiernos beneficiarios desarrollen la política de reformas asociadas<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Así lo enfoca Christopher Kilby en un trabajo que lleva el título *“The political economy of conditionality: An empirical análisis of World Bank enforcement”*, Vassar Collage, Department of Economics, New York, 2007.

<sup>54</sup> Christopher Kilby lo subraya en su trabajo, apoyándose en otros autores que defienden la misma tendencia y mantienen las mismas dudas. Dice expresamente que *“Traditional aid conditionality has been attacked as ineffective in part because aid agencies - notably the World Bank- often fail to enforce conditions. This patterns indermines the credibility of conditionality weakening developing*

Reconoce que existen otras razones adicionales en la misma dirección y que explican por qué la condicionalidad en si misma no es suficiente garantía ya que intervienen otro tipo de intereses más poderosos por parte de los países donantes<sup>55</sup>. Por lo tanto, el autor del trabajo, después de dedicar numerosas páginas a demostrar la interrelación de variables macroeconómicas, concluye que la presión interesada de los países donantes es otra razón del fracaso de la condicionalidad ligada a las ayudas o a las ventajas otorgadas a los países beneficiarios<sup>56</sup>.

También Ajit Singh se pronuncia en un sentido parecido cuando declara que la efectividad de la condicionalidad depende del entorno económico internacional, en contra de la posición que defiende el economista Jan Pronk, con su dependencia de las instituciones, circunstancias y políticas<sup>57</sup>.

En la misma dirección se manifiesta el pensamiento de Randall W. Stone, aunque no en los mismos términos. Así lo hace en su trabajo "*Lending Credibility: The International Monetary Fund and the Post-Communist Transition*", al subrayar su convicción de que el

---

countries governments' incentives to implement policy reforms. "*The political economy of conditionality: An empirical análisis of World Bank enforcement*", Vassar Collage, Department of Economics, New York, 2007, p. 1.

<sup>55</sup> Kilby añade que existen otras condiciones ajenas a la ayuda otorgada que explican este fracaso de la condicionalidad y que están más ligadas a intereses económicos y comerciales: "Pressure from powerful donors with geopolitical or commercial interests in the recipient country provides another potential explanation for lax enforcerment of aid condition". Ibidem, p. 1.

<sup>56</sup> Kilby en sus conclusiones subraya que "These results highlight donor pressure as an important alternate explanation for the failure of conditionality, one that merits more attention from researchers and reformers". Ibidem, p. 19.

<sup>57</sup> Este autor, en la Introduction de su artículo, se refiere al enfoque sobre el tema del economista Jan Pronk: "While Pronk suggests that the effectiveness of aid depends on the institutions, circumstances and policies of the recipient country, a central argument of this paper is that it depends to a large extent also on the international economic environment which is primarily the creation of developed countries because of their power and economic weight in the world economy". Ajit Singh Aid, Conditionality and Development, en *Development and Change*, International Institute of Social Studies, La Haya, abril 2002, p. 243.

Fondo Monetario Internacional desempeñó un importante papel sobre la política nacional al coordinar diversos intereses durante la transición en los países durante el período post comunista<sup>58</sup>. No vamos a profundizar en este tema que se aleja del núcleo de este trabajo, pero si es necesario decir que existían otros intereses ligados no sólo a la Institución internacional pero también a los intereses de los operadores económicos de otros países occidentales, que tuvieron gran interés en establecer una condicionalidad que asegurara esos intereses nacionales a veces inconfesables.

Otros autores, siguiendo la línea de definir la idea de condicionalidad con sus elementos constitutivos o con los objetivos que persigue, asocian el concepto con su aplicación específica y la eventualidad de su práctica exitosa. Esta es la forma que Heather Grabbe utiliza para definir el concepto de condicionalidad por la contundencia de sus supuestos efectos o las medidas alternativas que uno de los actores tiene a su disposición, en el caso que trata es la condicionalidad utilizada por la Unión Europea respecto a los países de Europa Central y Oriental. No obstante, la idea que plantea para aludir a la condicionalidad ligada con la adhesión de los PECO no es muy clara y la pone en relación con la efectividad de la propia condicionalidad<sup>59</sup>. Como vemos entra en contradicción con la posición mantenida por Othon Anastasakis y Dimitar Bechev.

---

<sup>58</sup> Confirma esta posición diciendo Randal W. Stone que "... I will argue that the IMF plays an important role in the nexus between power, interests, and policymaking, and exerts a significant influence over national policies. The effects of domestic and international constraints can obscure IMF influence in quantitative and qualitative studies if we fail to take them into account. However, carefully studying both sets of constraints reveals the very important role the IMF has played in the post-Communist countries". Randal W. Stone, *Lending Credibility: The International Monetary Fund and the Post-Communist Transition*, Capítulo 1, Introducción, Princeton University Press, Princeton, 2002.

<sup>59</sup> Heather Grabbe da a entender que existen determinados elementos de las relaciones que no están sometidos a condiciones y, por lo tanto, la condicionalidad no se aplica en toda su extensión: "The effectiveness of EU conditionality in forcing the applicants to conform to its demands is constrained by the gap between the conditions and the reward: conditionality is a blunt instrument when it comes to persuading countries to change particular practices. Accession policy links interim benefits to specific policies to only a limited extent and different aspects of membership are not attached to specific conditions rather accession is tied to overall readiness. During the accession process, the EU has some leverage through trade relations (governed by the provisions of the Europe Agreements) and

En este punto deberíamos aludir a otras posiciones doctrinales de los estudiosos en la materia de condicionalidad, pero me niego a establecer categorías que solamente reproducen la misma cuestión sobre distintos enfoques, que, ciertamente, no aportan nada nuevo al conocimiento y a establecer una posición común. Por lo tanto, para cumplir con mi objetivo, acudiré a algunos autores que fueron precursores en estudiar estos conceptos referidos a la Unión Europea. Es el caso de la profesora Karen Elizabeth Smith<sup>60</sup> que establece una gradual evolución en la aceptación de la condicionalidad por los Estados miembros para conseguir sus objetivos<sup>61</sup>. Pero no vamos entrar aun en la limitación de esta visión del concepto de la condicionalidad, aunque se refiere a la condicionalidad política en un período en el que la ampliación hacia Europa oriental era inimaginable y por ende una utopía.

En el caso de las organizaciones internacionales o de la Comunidad Europea de los años de la década de 1970 no se podía esperar un resultado positivo sin un previo consenso de sus miembros en los objetivos y en el contenido de los propios conceptos que pretendían

---

granting of aid for particular projects”. Heather Grabbe, “*A partnership for Accesión? The implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*”, Robert Schuman Centre, Working Paper 12/99, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 1999, p. 7.

<sup>60</sup> Karen Elizabeth Smith es uno de los más importantes referentes en esta área y una autoridad en los estudios relacionados con las relaciones exteriores de la Unión Europea, con una dedicación importante a las que la Unión desarrolló durante la ampliación hacia Europa oriental. El elemento de la condicionalidad en las relaciones internacionales de la UE ha guiado numerosos trabajos suyos y constituyen una fuente de inspiración de gran importancia. Como directora de la Unidad “European Foreign Policy” del Departamento de Relaciones Internacionales de la London School of Economics ha desarrollado una intensa actividad de investigación. A ella y a sus trabajos aludiremos en numerosas ocasiones, bien como apoyo de nuestras teorías o para contrastar humildemente nuestras posiciones divergentes.

<sup>61</sup> Karen Elizabeth Smith dice en su trabajo “*The use of Political Conditionality in the EU’ Relations with Third Countries: How Effective?*” publicado en 1997, que “Since the end of the Cold War there have been a growing (but not fully established) consensus within the European Community that applying political conditionality would allow it to third countries to establish democracy and protect human rights”, p 1.

imponer<sup>62</sup>. La propia Smith reconoce la necesidad de que exista una posición común entre los miembros que adoptan decisiones que no deben ser incompatibles entre si y permitir el interés del fin que se persigue<sup>63</sup>.

La forma en que se redacta este interés de “*consistent use of conditonality*” es bastante confuso pues resulta evidente que la posición común de los miembros de la organización, en este caso los Estados miembros, no puede ser divergente de la que la Comisión Europea debe defender conforme a los Tratados. La discusión precedente se plantea desde la óptica de una condición previa para examinar la efectividad de la aplicación de la condicionalidad, que Smith hace en dos cuestiones diferentes y que nosotros examinaremos más adelante en este trabajo.

No cabe la menor duda de que la posición doctrinal se encuentra dividida entre los que postulan por una aplicación de la condicionalidad bajo el supuesto de que los efectos resultantes son los perseguidos con independencia de las técnicas, y los que defienden una posición donde el objetivo de la condicionalidad no está asegurado si previamente no se ha producido una correlación de medios y fines. En este camino nos encontramos y para aclarar la situación podemos traer a colación los argumentos de Ravi Kanbur, profesor de la Universidad de Cornell, que se expresa apoyándose en otros autores que defienden la misma

---

<sup>62</sup> Smith subraya que “For the EU to exercise influence in international affairs, the member states must agree on a common approach, and there must be consistency in the activities of the EU’s different decision-making frameworks”, Karen Elizabeth Smith, op.cit, p. 2. Pero la autora cita entre paréntesis a “trade and development policy and foreign policy” es decir a una política común, la política comercial sobre la cual era posible una posición común, y otras dos políticas que no eran comunes y que estaban sometidas a intereses nacionales, o sea la política de desarrollo y la política exterior.

<sup>63</sup> La autora expresa la necesidad de que las acciones adoptadas por los Estados miembros no sean contradictorias con los fines perseguidos por la condicionalidad, lo cual no puede ser de otra forma. Por lo tanto, la redacción del texto no es nada clara al decir que “Consistent use of conditionality by the EU requires that the decision taking within the different frameworks, as well as de actions of the EU and the member states, do not contradict each other”. Karen Elizabeth Smith, op.cit, p. 2.

posición en el sentido de que la condicionalidad no siempre fracasa, sino que el fallo proviene de las instituciones<sup>64</sup>.

En trabajos más recientes preparados por miembros de la Comisión Europea para distintos foros se aclara cómo se establecen los fines y la coherencia de los medios aplicados, así como la eventual disparidad entre los Estados Miembros en la aplicación por la Comisión de distintos instrumentos, pero, en ningún caso, puede ser contradictorio con los fines que se persiguen, aunque sí en los efectos derivados. No es un problema de contradicción sino de consistencia con los fines, aunque sus efectos puedan ser compatibles con principios objetivos. Así lo subrayaba la Comisaria polaca Danuta Hübner para la Política Regional<sup>65</sup>.

La Comisaria Hübner destacaba que la condicionalidad y sus elementos esenciales, las sanciones y los incentivos, forman parte fundamental de la política comunitaria adoptada por la Comisión Europea. Aunque el documento al que nos referimos trata de la política de cohesión, esta práctica es habitual en el marco de todas las políticas diseñadas por el Colegio de Comisarios<sup>66</sup>. Al referirse a la eventual transgresión de los principios generalmente

---

<sup>64</sup> El profesor Ravi Kanbur así lo señala en su trabajo aludiendo a las críticas de otros expertos a proyectos del Banco Mundial: "This failure of aid is a failure in part of aid institutions. Aid Conditionality has failed in Africa... This aid has meant to be conditional upon good performance. Arguments have cropped up about whether what was conditioned upon was right or wrong. But the fact that aid was conditional has been the subject of many discussions. Findings seem to have shown that despite all the talk of conditionality, conditionality has not worked. On paper, all these World Bank loans, have conditions attached to them, when one looks at the impact on aggregate, actually aid has not only flowed to those countries where these conditions are not met and moreover, aid has not been instrumental in getting the policies changed". Ravi Kanbur T.H. Lee Professor of World Affairs and Professor, Economics, Applied Economics and Management, "*Aid, Conditionality, and Debt in Africa*", Cornell University, Publicado en Africa Notes, octubre 1998.

<sup>65</sup> Danuta Hübner formó parte de la Comisión Europea, como Comisaria de Política Regional desde noviembre de 2004 hasta julio de 2009, fecha en la que renunció para participar en las elecciones al Parlamento Europeo, del que fue miembro por el partido polaco Plataforma Cívica.

<sup>66</sup> La Comisaria Hübner se refiere a estos conceptos de una manera inequívoca, por lo que es obligado reproducirlos con sus propias palabras: Conditionality, sanctions and incentives are an important elements of a policy design. Normally, they belong to the policy framework and if well designed can be efficient. This is also true for the cohesion policy whose efficiency can be further improve through wise conditionality...

aceptados por el derecho y aplicados en las sociedades democráticas, llama la atención sobre la necesidad de corregir esas desviaciones que se producen al aplicar la condicionalidad a un conjunto de destinatarios cuyo comportamiento es desigual y no pueden ser objeto de discriminación, sin perjuicio de que el actor que impone la condicionalidad actúe de forma arbitraria, en este caso la Comisión Europea<sup>67</sup>.

Al principio nos hemos referido al trabajo de Othon Anastasakis y Dimitar Bechev y podríamos incluir a estos autores en la misma corriente propiciada por la profesora Hübner. Estos autores relacionan la ausencia de una estrategia con claros efectos en los países beneficiarios con los objetivos de la aplicación de la condicionalidad por la Unión Europea<sup>68</sup>. Si queremos encontrar una posición ecléctica explicativa podemos recurrir a la posición de A. Geske Dijkstra para poder comprender que los elementos esenciales no son siempre los más significativos para definir el concepto de condicionalidad.

---

“There are, as we all know only too well, substantial differences among member states with regard to the role of the EU funding in public investments. There is, therefore, a high risk that the system of sanctions will not be fair in terms of equality of treatment”. Danuta Hübner, Chair of the Committee on Regional Development. “*Conditionality linked to Cohesion Policy objectives*”, Informal Meeting of Ministers of Cohesion Policy, 23 de noviembre de 2010 Lieja-Bruselas.

<sup>67</sup> La profesora Hübner al referirse a este eventual conflicto entre la justicia y equidad en los resultados por la aplicación de la condicionalidad a distintos destinatarios, reconoce que dichos efectos pueden ser perversos con la propia filosofía de la condicionalidad como elemento de cualquier política comunitaria. Insisto que, aunque estas afirmaciones de la señora Hübner las manifiesta como Comisaria responsable de la Política Regional de la Unión son aplicables en todos los ámbitos de las políticas comunitarias. Así, subraya que “In case of implementing this new cross sanction mechanism; there would be an urgent need to find the way to avoid its impact on final beneficiaries. We should not punish the wrong guy. It would be from the point of view of cohesion policy and its role in supporting national reform programs counterproductive. We would be cutting the branch on which we would be sitting. Potential final beneficiaries would suffer because of suspension or cut of commitments simply because the number of potential beneficiaries will be reduced. There is also an element of moral hazard because national budgets will not have to ensure co-financing”.

<sup>68</sup> Así lo manifiestan en su trabajo: “The absence of a clear EU strategy with visible benefits for the Balkans runs counter to the main objectives of the EU conditionality”, Othon Anastasakis y Dimitar Bechev, “*EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process*”, South East European Studies Programme, European Studies Centre, St Antony’s Collage, University of Oxford, abril 2003, p. 3.

En efecto, resulta muy clarificadora la explicación de Dijkstra al destacar que la condicionalidad frecuentemente significa la imposición de una política al país “beneficiario” que no es la más idónea y deseada por el gobierno de dicho país. Es importante observar que contrapone la idea del economista Jan Pronk de condicionalidad asociándola con una visión voluntarista en el sentido de “*helping countries which are themselves trying to meet certain criteria*”, con la generalmente aceptada como “*attempts to force certain policies onto unwilling government policies which may not be the only option, or even the most appropriate, for the particular country*”<sup>69</sup>. Esta imposición del país o del organismo donante representa una situación de superioridad respecto al beneficiario que debe aceptar la condicionalidad impuesta en un contexto en que la condicionalidad está al servicio de los intereses nacionales a través de las relaciones internacionales<sup>70</sup>.

En las relaciones internacionales interesa preguntarse sobre las garantías de la eficacia de las sanciones como medio de condicionalidad impuesta para obtener determinados objetivos, especialmente los relativos a los principios ampliamente aceptados en las sociedades occidentales: democracia, economía de mercado, derechos humanos, etc. ¿Puede decirse que la condicionalidad *ex ante* garantizan esos objetivos? Otra cosa es que sea legítimo traducir unos principios determinados a un entorno que le es completamente hostil y ajeno. ¿Es necesaria una condicionalidad *ex post*? ¿Es la condicionalidad una razón necesaria

---

<sup>69</sup> If conditionality would mean ‘helping countries which are themselves trying to meet certain criteria’, as Pronk suggests, there would be nothing against. Unfortunately, however, the practice of conditionality is rather different. The country experience analysed above show that conditionality often means donors attempts to force certain policies onto unwilling government policies which may not be the only option, or even the most appropriate, for the particular country. Of course, donor will always be selective since no donors can give aid to all countries. A Geske Dijkstra “The Effectiveness of Policy Conditionality: Eight Country Experiences”, en *Development and Change*, International Institute of Social Studies, La Haya, abril 2002, p. 332.

<sup>70</sup> El profesor neerlandés Georg Frerks, en el trabajo referido anteriormente, reproduce una cita de Stokke que confirma lo que decimos: “For donor governments, development assistance has been - and still is - an instrument to pursue foreign policy objectives. The stated ones relate to economic, social, cultural and political development with an emphasis on poverty alleviation and sustainable development in the recipient Third World countries. However, for most donor governments the objectives have been less altruistic and related to the pursuance of more selfish interests”. Georg Frerks, “*The Use of Peace Conditionality in Conflict and Post-conflict settings: A Conceptual Framework and a Checklist*”, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, Conflict Research Unit, octubre 2006, Ibidem, p. 5.

y suficiente para el éxito de implantar unos principios comunes en la sociedad de los países desarrollados? ¿Ha sido siempre prioritaria en el tiempo la condicionalidad de los valores mencionados y que los países occidentales manifestaban un deseo ferviente de compartir?

Aunque para nuestro estudio consideraremos el marco de la Unión Europea en el que se aplican criterios de condicionalidad en sus relaciones con los países de Europa Central y Oriental, es innegable que tenemos que utilizar experiencias, informes de organismos internacionales y opiniones de autores especializados. La condicionalidad como hemos subrayado estaba tradicionalmente ligada a la ayuda financiera y a países en vías de desarrollo, pero la técnica es perfectamente aplicable en el entorno de la UE. Recordemos que la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea cuando se enfrentó al colapso del bloque de Europa oriental, no estaba preparada para hacer frente a tan vasto desafío y tuvo que recurrir a los mecanismos existentes en la Dirección General de Ayuda al Desarrollo con objeto de gestionar los proyectos que se pondrían en práctica.

Mauricio Carbone, en su obra *“The European Union, good governance and aid effectiveness: in search of a role in international development”*, en su apartado titulado “De la condicionalidad a la selectividad” alude al informe que el Banco Mundial publicó en 1998 con el título *“Assessing Aid: What Works, What Doesn’t, and Why”* en el que se subraya que el final de la “guerra fría” fue una época en la que prevalecía más el marco político en las políticas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en sus relaciones con los países en vías de desarrollo. Refiriéndose a sendos informes del Banco Mundial de 1992 y 1994 remarca que, para alcanzar sus objetivos, los organismos financieros internacionales

reforzaban un nuevo tipo de condicionalidad en el sentido de que los países beneficiarios de ayuda deberían promover las reformas de su sector público<sup>71</sup>.

Sintetizando lo dicho, el concepto de condicionalidad es un término que significa que una cosa, actuación, resultado o beneficio depende de alguna condición. Para los autores clásicos expertos en la “europeización” y la democratización de los países de Europa Central y Oriental, la condicionalidad representa una relación bi-direccional entre dos sujetos que intervienen en dicha relación. Por una parte, el donante impone unos objetivos, que pueden ser valores, cumplimiento de obligaciones comerciales y económicas o alianzas y, por otra parte, el beneficiario que obtiene o espera obtener unos beneficios ya sean políticos, económicos o de integración en una determinada organización, a la que pertenece el donante, objetivos e hipótesis de la tesis<sup>72</sup>. Y Heather Grabbe explica cómo se debe interpretar la condicionalidad<sup>73</sup>.

Las Instituciones europeas no han definido expresamente determinados conceptos que se reiteran en numerosos documentos, incluidos los acuerdos y tratados surgidos de las

---

<sup>71</sup> El profesor Maurizio Carbone se refiere a este marco diciendo que “The World Bank itself published two other important documents, in 1992 on Governance and Development and in 1994 on Governance: The World Bank’s Experience. In this sense, to achieve its objective of reducing poverty, recipient donors were urged to promote reforms of their public sectors. This new type of conditionality had a clear policy message: replicate in the developing country context a state-market relationship that has characterised the Western neo-liberal context. Y más adelante, completa su opinión, aunque subraya que existen posiciones que formulan esta actitud en una decisión de conformar los países beneficiarios a imagen y semejanza de los donantes, en este sentido se refiere a Taylor: “Nevertheless, the World Bank and various donors, including in the EU, shifted from inducing governments to promote good governance into requiring good governance as a condition for receiving aid. A number of governments in developing countries were unwilling to carry out these reforms because the conditions were felt as inappropriate for their society. In addition, they lamented that World Bank representatives set contents of lending without their direct involvement. Taylor, for example, sees the issue of good governance as a ‘hegemonic discourse pursued by the North in an attempt to define the South in its own image’. Maurizio Carbone, *“The European Union, good governance and aid effectiveness: in search of a role in international development”*, p. 3 y ss.

<sup>72</sup> Kubicek, Pavel J. “International norms, the European Union and democratization: tentative theory and evidence” Routledge, Nueva York, 2003, p.7.

<sup>73</sup> Heather Grabbe, “A partnership for Accesoión? The implications of EU Conditionality for Central and East European Applicants”, European University Institute, 1999, pp. 2 y 3.

negociaciones con los PECO. Sin embargo, si que establecen los principios en los que se sustenta la UE: “Los principales valores en que se basa la UE están consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea: el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”.

Además, en su sesión de Copenhague de junio de 1993, el Consejo Europeo estableció las condiciones políticas y económicas que los países asociados de la Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión tienen que cumplir para llegar a ser miembros de la Unión Europea. Entre los criterios políticos de obligado cumplimiento destaca la consecución de una estabilidad institucional que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, principios que son comunes a los Estados miembros" (nuevo art. 6(1) y artículo 49, Tratado de la UE). Nosotros asumimos los principios como los existentes en una democracia liberal con una economía de mercado, donde los agentes económicos intervienen con libertad, sin interferencias pero bajo la supervisión necesaria para evitar abusos o prácticas antisociales. Podríamos asumir la posición de Karl Popper al respecto de la noción de democracia:

*“Nous sommes tous coresponsables du gouvernement, même si nous n’y participons pas directement. Mais en contrepartie, cette coresponsabilité exige des libertés, beaucoup de libertés: la liberté d’expression, la liberté d’accéder aux informations, d’en donner, de publier, et bien d’autres encore. Un « excès » d’étatisme aboutit à l’absence de liberté, mais il existe aussi un « excès » de liberté. (...) Nous avons besoin de liberté pour empêcher l’Etat d’abuser de son pouvoir et nous avons besoin de l’Etat pour empêcher l’abus de liberté”<sup>74</sup>..*

### 1.2.2 La condicionalidad positiva y la condicionalidad negativa

---

<sup>74</sup> Popper, Karl. « La leçon de ce siècle ». Entretien avec Giancarlo Bosetti, Suivi de deux essais de Karl Popper sur la liberté et l’Etat démocratique. Traducción de J. Henry et C. Orsoni, Monaco, Anatolia, 1993, p.110

Más arriba hemos expuesto el concepto y las diferencias de la condicionalidad con otros términos muy próximos, pero básicamente la acción de la condicionalidad se manifiesta mediante dos herramientas: los incentivos y las sanciones. En el primer caso estamos en presencia de la condicionalidad positiva al otorgar ventajas, concesiones, exenciones o privilegios respecto a una situación anterior o diferenciada respecto a otros actores en las relaciones internacionales.

En contra del criterio de Karen Elizabeth Smith que describe en primer lugar la condicionalidad política y, a continuación, expone una definición de los conceptos de condicionalidad positiva y condicionalidad negativa, nosotros entendemos que el binomio positivo y negativo no es una sub especie de la condicionalidad política. Por lo tanto, aquí nos referiremos a los conceptos de positividad y negatividad como aplicación de criterios de la condicionalidad cuya característica son los objetivos y, por ende, los resultados perseguidos<sup>75</sup>. No se trata de juzgar los objetivos y los resultados de la aplicación de criterios de condicionalidad por el carácter político o no de un determinado criterio de condicionalidad. Esta opinión no excluye la validez del enfoque académico que entraña las definiciones utilizadas, y de hecho seguiremos apoyándonos en las aportaciones que Karen Elizabeth Smith propone.

Algunos especialistas subrayan la existencia de una diferencia entre la condicionalidad positiva y negativa como proceso de acción-reacción que controla el sujeto activo de la relación y que debe soportar el beneficiario, sin que tenga ninguna capacidad de autonomía frente a aquél. En estos términos se manifiesta Hans Agné al subrayar que “la condicionalidad de la ayuda internacional suele operar de forma pragmática y adaptativa

---

<sup>75</sup> Karen Elizabeth Smith define ambos conceptos según el siguiente criterio: “Positive conditionality can be loosely defined as promising the benefit (s) to a state it fulfills the conditions; negative conditionality involves reducing, suspending, or terminating those benefits if the state in question violates the conditions”. Karen Elizabeth Smith, *“The use of Political Conditionality in the EU’ Relations with Third Countries: How Effective?”* 1997, p. 4.

respecto al cumplimiento de las estipulaciones establecidas, de manera que en caso de que el receptor atienda los compromisos en cuestión, se mantiene o en su caso aumenta la ayuda prestada (condicionalidad positiva), mientras que en caso contrario se activan mecanismos que van desde el diálogo político y en su caso el reforzamiento de la colaboración (para contribuir a la resolución del problema), hasta el retraso, la disminución o en casos extremos la suspensión de la asistencia otorgada (condicionalidad negativa o sanciones)”<sup>76</sup>.

Resulta sumamente interesante recordar que en 1991 se adoptó por el Consejo y los Estados miembros una Resolución sobre los derechos humanos, la democracia y el desarrollo donde se podía comprobar una tipología de acciones que respondía a la aplicación de la condicionalidad como hasta entonces no se había acordado<sup>77</sup>. Se establecía, por una parte, una guía de acciones para activar la condicionalidad positiva con objeto de promover en los países en vías de desarrollo el fortalecimiento de la democracia y el respeto de los derechos humanos<sup>78</sup>. Las acciones más importantes se referían al fortalecimiento del Estado de derecho, tanto a nivel institucional (apoyo a las instituciones democráticas) como al desarrollo práctico de las reglas democráticas (sistema electoral, consultas a la población, etc); igualmente se consideraban acciones para el fortalecimiento de la sociedad civil (desarrollo de la libertad de prensa, derecho de asociación, etc.) y otras acciones del mismo tipo dirigidas a los grupos más vulnerables.

---

<sup>76</sup> Hans Agné, “European Union Conditionality: Coercion or Voluntary Adaptation?”, *Alternatives*, Vol. 8, Number 1, Ankara, 2009, p. 12.

<sup>77</sup> “Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation in 1993 of the Resolution of the Council and of the Member States meeting in the Council on human rights, democracy and development, adopted on 28 November 1991”. COM (94) 42 final de 23 de febrero de 1994, Comisión de la Comunidades Europeas, Bruselas.

<sup>78</sup> Se trataba de las “Guidelines followed by the Commission in implementing positive actions The Resolution of November 1991 gives high priority to incentives as a means for the European union to encourage the democratic transition process in developing countries or consolidate democracy in those countries and promote observance of basic human rights”. COM (94) 42 final de 23 de febrero de 1994, pp. 3-4.

Estos incentivos pueden influir en la conducta del destinatario de forma muy diferente dependiendo de la relación de dominio entre los actores: otorgante y destinatario, aunque también es posible en una relación entre iguales. La condicionalidad positiva pretende influir en las relaciones de cooperación entre Estados con objeto de mantener un *statu quo* u obtener una convergencia con determinadas metas u objetivos, de preferencia en un incremento de las relaciones económicas y comerciales, aunque a veces suponen mejorar las relaciones políticas o militares. Lo que no hay que obviar es que no siempre se produce una ventaja neta para una de las partes. Heather Grabbe recuerda que la Unión Europea ha estado aplicando tanto la condicionalidad positiva como la negativa implicando concesiones comerciales, acuerdos de cooperación, etc. Es importante observar que Grabbe destaca que la Unión ha dado prioridad a las “zanahorias” más que al uso del “garrote”<sup>79</sup>.

Los Acuerdos de cooperación económica y comercial con Rumania y con algunos antiguos países miembros del CAME, además del Acuerdo comercial para los productos industriales firmado por la Comunidad Económica Europea y Checoslovaquia, están entre los casos más elocuentes en los que no se incluía una cláusula de condicionalidad. Ahora bien, en el preámbulo se hacía referencia al Acta final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, pero el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos

---

<sup>79</sup> De forma contundente explica las formas que adopta la condicionalidad positiva y negativa de la Unión y la preferencia por los incentivos: “The EU applies both positive and negative forms of conditionality to third countries for benefits such as trade concessions, aid, cooperation agreements and political contacts, and since the late 1980s political conditions have increasingly been applied as well as economic ones. Both practical and ideological motivations lie behind the development of political conditionality, and protectionist politics have had an influence. In its dealings with third countries, the EU has shown a preference for using ‘carrots’ rather than ‘sticks’, and conditionality is not always applied consistently. The most detailed conditions to emerge were those for central and eastern Europe applied from 1988 onwards to aid, trade and political relations; conditionality has then developed much further following the EU’s commitment in 1993 to allow post-communist CEE countries to join as member states. Heather Grabbe, “A partnership for Accessión? The implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants”, Robert Schuman Centre, Working Paper 12/99, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 1999, p. 4.

no constituían un elemento de los Acuerdos<sup>80</sup>. En cambio, hay otro grupo de Acuerdos de comercio y cooperación comercial y económica que la CEE firmó con otros países PECO que sí incluía una referencia expresa en el cuerpo del Acuerdo con el carácter de esencial y esto comportaba consecuencias, pero aludiremos a ellos más adelante.

La condicionalidad negativa no se manifiesta de forma tan clara como la positiva pues, con frecuencia, son veladas amenazas dirigidas a un sujeto del Derecho internacional desprovisto de capacidad de respuesta por el desequilibrio existente entre los actores. Estas formas de condicionalidad tan poco transparentes pueden adoptar las formas de dilaciones, suspensiones, la conocida “congelación de negociaciones”, las consultas para adoptar una posición común o el estudio de las condiciones entre otros argumentos utilizados en las relaciones internacionales. La mayoría de los supuestos implican una falta de transparencia en el fin que persigue la adopción de tal medida.

La diferencia esencial entre la condicionalidad positiva y la negativa es que en ésta última se ejerce una acción coercitiva de un Estado u organización sobre el destinatario para que haya un resultado no querido ya que afecta a un derecho que considera justificado. En realidad, estamos ante una sanción cuyos efectos se pueden producir de forma inmediata o prolongada en el tiempo si no se aceptan las imposiciones exigidas por el actor o sujetos dominantes. La mayor parte de las sanciones impuestas por las grandes potencias o los

---

<sup>80</sup> El Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y la República Federal Checa y Eslovaca por otra, sobre comercio y cooperación comercial y económica en el preámbulo, entre otras las siguientes referencias: “TENIENDO EN CUENTA las consecuencias favorables de la reforma económica que se está llevando a cabo en Checoslovaquia en las relaciones comerciales y económicas de las Partes contratantes; DESEOSAS de crear sobre bases de igualdad, de no discriminación, de beneficio mutuo y de reciprocidad, condiciones favorables para el desarrollo armonioso, la diversificación de los intercambios y el fomento de la cooperación comercial y económica, en sectores de interés mutuo; CONSCIENTES de la importancia de dar plena aplicación al Acta Final de la conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, el documento de clausura de la reunión de Madrid y, en particular, al documento de clausura de la reunión de Viena”. DOCE L 291 de 23 de octubre de 1990.

organismos internacionales a Irak, Irán, Libia, Cuba y otros estados son ejemplos típicos de condicionalidad negativa.

En las relaciones de la Comunidad Europea con los PECO hay que recordar que las primeras cláusulas restrictivas, como modalidad de condicionalidad negativa, aparecen en el Acuerdo de comercio y cooperación comercial y económica con Albania<sup>81</sup> y en los Acuerdos de comercio y cooperación comercial y económica con los países bálticos, firmados todos ellos el 11 de mayo de 1992<sup>82</sup>. El artículo 1 del Acuerdo con Albania incorpora “los principios democráticos y los derechos humanos como un elemento esencial” y puesto en relación con el artículo 21 *in fine* otorga a las Partes la facultad de “suspender el Acuerdo total o parcialmente con efecto inmediato en caso de producirse una grave violación de las

---

<sup>81</sup> Decisión del Consejo, de 26 de octubre de 1992, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Albania sobre comercio y cooperación comercial y económica (92/535/CEE). DOCE L343 de 25 de noviembre de 1992. El artículo 1 del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Albania sobre comercio y cooperación comercial y económica, de 11 de mayo de 1992 dice: “Los principios democráticos y los derechos humanos consagrados en el Acta final de Helsinki y la Carta de París para una nueva Europa inspira las políticas nacionales y exteriores de la Comunidad y de Albania y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo”. Y en artículo 21 establece que “El presente Acuerdo entrará en vigor el primer día del segundo mes siguiente a aquél en que las Partes contratantes se notifiquen el cumplimiento de los procedimientos legales necesarios al respecto. El Acuerdo se celebra por un período inicial de diez años. Se considerará prorrogado anualmente de forma automática si ninguna de la Partes contratantes lo denuncia por escrito a la otra Parte seis meses antes de su expiración.

No obstante, las Partes contratantes podrán modificarlo de muto acuerdo, con objeto de tener en cuenta los cambios acaecidos, en particular la adhesión de Albania al Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio. En este caso, las Partes contratantes prepararán conjuntamente las modificaciones del presente Acuerdo necesarias para tener en cuenta el Protocolo de Adhesión de Albania al Acuerdo general. Si las partes no consiguen llegar a un acuerdo al respecto, se reservan el derecho a denunciar el presente Acuerdo.

Las Partes se reservan el derecho de suspender el presente Acuerdo total o parcialmente con efecto inmediato en caso de producirse una grave violación de las disposiciones esenciales del mismo”.

<sup>82</sup> Decisión del Consejo, de 21 de diciembre de 1992, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Estonia sobre comercio y cooperación comercial y económica (92/601/CEE). DOCE L 403 de 31 de diciembre de 1992.

Decisión del Consejo, de 21 de diciembre de 1992, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Letonia sobre comercio y cooperación comercial y económica (92/602/CEE). DOCE L 403 de 31 de diciembre de 1992.

Decisión del Consejo, de 21 de diciembre de 1992, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la República de Lituania sobre comercio y cooperación comercial y económica (62/603/CEE-EURATOM). DOCE L 403 de 31 de diciembre de 1992.

disposiciones esenciales”. Los Acuerdos con los Estados bálticos también incluyen las mismas disposiciones y en el mismo orden. Aquí hay que subrayar la inmediatez de la suspensión sin previa consulta a la otra Parte.

Por otra parte, existen otros Acuerdos que suavizan esta ruptura y otorgan una oportunidad al dialogo político antes de que se produzca la ruptura y esto en línea con la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados. Así sucede en los Acuerdos europeos, como el firmado con Bulgaria en 1994, donde el artículo 6 reproduce la disposición del artículo 1 de los anteriores Acuerdos mencionados, subrayando que “los principios democráticos y los derechos humanos constituyen un elemento esencial de la presente asociación”<sup>83</sup>. Al tratarse de Acuerdos de mayores competencias, o como dice el preámbulo “CONSIDERANDO la oportunidad que para establecer unas relaciones de una nueva calidad ofrece la instauración de una nueva democracia en Bulgaria”, contempla la eventualidad de que, en caso de violación de elementos esenciales del Acuerdo se acuda al Consejo de asociación “con el fin de hallar una solución aceptable para las Partes”, tal como previene el artículo 118. Aquí hay que subrayar que el texto del artículo 118 señala la excepción de una situación de urgencia que impide el recurso a la consulta de inmediato: si una de las Partes

---

Decisión del Consejo y de la Comisión, de 19 de diciembre de 1994, relativa a la celebración del Acuerdo europeo entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Bulgaria, por otra (94/908/CECA/CE/EURATOM). DOCE L 358 de 31 de diciembre de 1994. El artículo 6 del Acuerdo dice que “El respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos que establece el Acta final de Helsinki y la Carta de París por una nueva Europa inspiran la política interior y exterior de las Partes y constituyen un elemento esencial de la presente asociación”. Y la redacción del artículo 118 es explícita:

“1. Las Partes adoptarán todas las medidas generales o específicas necesarias para cumplir sus obligaciones en virtud del presente Acuerdo. Las Partes velarán por que se logren los objetivos fijados en el presente Acuerdo.

2. Si una de las Partes considera que la otra Parte no ha cumplido alguna de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo, podrá tomar las medidas apropiadas. Antes de ello, excepto en casos de especial urgencia, deberá facilitar al Consejo de asociación toda la información pertinente necesaria para un examen detallado de la situación con el fin de hallar una solución aceptable para las Partes.

Al seleccionar las medidas, se deberá conceder prioridad a las que menos perturben el funcionamiento del presente Acuerdo. Estas medidas deberán notificarse inmediatamente al Consejo de asociación y serán objeto de consultas en el mismo si la otra parte así lo solicita”.

“no ha cumplido alguna de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo, podrá tomar las medidas apropiadas, excepto en casos de especial urgencia”.

Finalmente, sin querer agotar el tema, sirva de paradigma de la promoción de los valores fundamentales de la Comunidad, y de la Unión, la utilización de la condicionalidad positiva en el desarrollo y aplicación de la Política de Vecindad hacia Europa Oriental que desde 2003 la Unión viene utilizando en sus relaciones exteriores. Como dice Victoria Rodríguez Prieto, “por un lado los países más próximos pueden beneficiarse de ciertas ventajas como, por ejemplo, la participación en el mercado de la UE, pero por otro lado se exigen determinados cambios en base a los principios y valores europeos”. Es, como bien califica la autora, un ejemplo de condicionalidad mediante la técnica de “carrots and sticks”<sup>84</sup>, pero yo no lo calificaría como una expresión del “carácter normativo de la Unión en la escena internacional”.

En relación con la noción de democracia, Hans J. Morgenthau escribe que

“en su formalismo abstracto no se percata de que la democracia, como cualquier otro sistema político, funciona sólo en determinadas circunstancias intelectuales, morales y sociales, y que el principio ilimitado de la mayoría hace que la democracia esté indefensa frente a sus enemigos, quienes usaran los procesos democráticos para destruirla”<sup>85</sup>

### **1.2.3 La condicionalidad política**

---

<sup>84</sup> Victoria Rodríguez Prieto subraya que el objetivo de la condicionalidad positiva e, inversamente, la condicionalidad negativa en este supuesto, es “conseguir ciertas transformaciones en terceros países a cambio de atractivas ventajas e incentivos”... y de una “clara exportación de principios y valores por parte de la UE a estos Estados”. Bien es cierto que las concesiones no persiguen en este caso la oferta de adhesión a la Unión sino más bien de una asociación con un espacio de libre cambio. “El papel del Servicio Europeo de Acción Exterior en el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación: Hacia una mayor coherencia y eficacia con los Estados vecinos”, en *“La Diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior”*, Francisco Aldecoa Luzárraga (Coord.), Madrid, 2011, p. 163.

<sup>85</sup> Morgenthau, Hans J. “El Rechazo de la Política” en *Escritos sobre Política Internacional*, de Esther Barbé, Tecnos S.A., Madrid 1990, p. 25. El original lleva por título “The Repudiation of Politics”, en *Scientific Man vs. Power Politics*, Chicago U.P., Chicago 1946, pp. 41-74.

Este es un concepto heredado de la Geopolítica cuya relación examinaremos más adelante, pero conviene destacar que ocupó una práctica muy extendida y cuya mayor popularidad se alcanzó durante el período de los homónimos presidentes Roosevelt. En efecto, la “doctrina del gran garrote” o *big stick* fue inaugurada por el presidente Theodore Roosevelt y fue el fundamento de las relaciones diplomáticas con sus vecinos de América Latina. El 2 de septiembre de 1902 Roosevelt pronunció un discurso sobre política exterior, e institucionalizó la “Doctrina del Big Stick”: «Hay que hablar suavemente a la vez que se sostiene un gran garrote». Era la manifestación más violenta de la ruptura de una política de buenas relaciones estableciendo una condicionalidad política a sus vecinos del continente. Esta condicionalidad imponía la “*pax americana*” que no era otra cosa que la amenaza de una intervención armada de los Estados Unidos y supuso la aparición del imperialismo norteamericano en competencia con las potencias europeas en el continente americano<sup>86</sup>.

La intervención norteamericana la justificaba Washington por la incapacidad de los gobiernos locales de resolver asuntos internos conforme a los intereses del gobierno de Estados Unidos y de sus ciudadanos y empresas. Las empresas norteamericanas establecidas en América Latina actuaban con el poder de presionar a los políticos locales ofreciendo el apoyo político y económico del gobierno de EEUU y, en caso de que los intentos resultaran infructuosos, se produciría una intervención militar, como sucedió en numerosas ocasiones. Como recuerda el profesor Antonio Truyol y Serra en la presentación de la obra *Escritos sobre Política Internacional*, al comentar los trabajos de Hans J. Morgenthau, “en el capítulo

---

<sup>86</sup> El “derecho de intervención” de EEUU en otros países en defensa de los intereses estadounidenses, se encuentra en el “Corolario a la Doctrina Monroe” que el propio Theodore Roosevelt asumió en su mensaje anual de 1904: “Si una nación demuestra que sabe actuar con una eficacia razonable y con el sentido de las conveniencias en materia social y política, si mantiene el orden y respeta sus obligaciones, no tiene por qué temer una intervención de los Estados Unidos. La injusticia crónica o la importancia que resultan de un relajamiento general de las reglas de una sociedad civilizada pueden exigir que, en consecuencia, en América o fuera de ella, la intervención de una nación civilizada y, en el hemisferio occidental, la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe (basada en la frase «América para los americanos») puede obligar a los Estados Unidos, aunque en contra de sus deseos, en casos flagrantes de injusticia o de impotencia, a ejercer un poder de policía internacional”.

II abordaba Morgenthau la cuestión de la ‘existencia del Derecho internacional’ y consideraba los argumentos que contra ella se han esgrimido. Impugnaba ciertamente la concepción absoluta de la soberanía, de la que dice que es incompatible con la existencia de un Derecho internacional”<sup>87</sup>.

Hay otras versiones menos violentas de la condicionalidad política que han sido aplicadas por otras potencias europeas y por organizaciones supranacionales. Durante la época de la “guerra fría” la confrontación de los dos bloques dio lugar a episodios de condicionalidad que se ponía en práctica mediante limitaciones a la transferencia de tecnología, la propaganda, la ayuda económica y militar en aquellas zonas que sufrían guerras locales, etc. Algunas de las situaciones más conocidas de este tipo de condicionalidad fueron la guerra de Indochina hasta la derrota francesa en Dien-Bien Phu en mayo de 1954, la intervención israelí contra Egipto y la crisis del Canal de Suez en octubre 1956, además de la crisis de los misiles en Cuba en octubre de 1962, que puso al mundo al borde de una guerra termo nuclear entre las dos potencias mundiales dirigidas por John F. Kennedy y Nikita Kruchov respectivamente, desactivada el sábado 27 de dicho mes con una victoria geoestratégica soviética. La guerra de Corea de 1949 no entra dentro del esquema ya que se trataba de una guerra ideológica de bloques.

Otra forma de condicionalidad política se manifiesta en la actitud de los Estados, que adoptan una posición común con el estado dominante en foros internacionales o en la ejecución o acompañamiento en medidas disuasorias, sancionadoras o coercitivas. La característica esencial en este caso es que no es necesario que exista una relación de dominio del Estado que toma la iniciativa sobre los demás, sino que puede tratarse, a menudo sucede, de países aliados o con intereses comunes. Nuevamente nos encontramos con aquellas

---

<sup>87</sup> Escritos sobre Política Internacional, Hans J. Morgenthau, Presentación de Antonio Truyol y Serra, p. XIII. Op. cit.

prácticas que han venido realizando Estados Unidos respecto a países como Cuba, Libia, Irak, Irán, Siria, etc.

Cuando en el foro concurren, además de los Estados, organizaciones supranacionales con derecho a voto entonces se puede producir que los votos de las partes están sometidos a condicionalidad o apoyo a la causa común. El caso típico es el de la Unión Europea y los Estados miembros Francia y Reino Unido, que también son miembros permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU. Un tema interesante es conocer el mecanismo de la toma de decisiones en el seno de estas organizaciones para la aplicación de la condicionalidad en sus relaciones exteriores.

En el contexto que nos movemos, nos encontraremos frecuentemente no solamente con criterios de condicionalidad política sino también asociados con otros de carácter económico o comercial. Así sucede en el supuesto de los Criterios de Copenhague adoptados en 1993 para preparar la adhesión de los países candidatos de Europa Central y Oriental y la Agenda 2000 que la Comisión presentó el 16 de julio de 1997, pues desempeñó un importante papel, al incluir un *avis* de la Institución atípico pero que, como subraya Heather Grabbe, fue un gran paso en el fortalecimiento de la aplicación de los principios de condicionalidad de la Unión Europea<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Grabbe concluye que la posición de la Comisión en su *avis* establece claramente la base para una vía de aplicación de la condicionalidad en el proceso de la adhesión y facilita una interpretación de los Criterios de Copenhague: “Each *avis* covers all of the Copenhagen conditions, so there are chapters on the political criteria, the economic criteria, adoption of the *acquis communautaire* and other aspects of the applicants’ ability to ‘assume the obligations of membership’. They are based on judgements by the Commission, with little argumentation or evidence presented for the conclusions about readiness. The *avis* were an important step forward in EU conditionality in two respects: both as a first active application of conditionality and also as an elaboration of the economic conditions to join.

First, they provided the basis for the first active application of conditionality on involvement in the accession process, by providing assessments that allowed differentiation between the applicants according to how near they were to meeting the Copenhagen conditions.

Secondly, the *avis* provided an interpretation of the Copenhagen conditions that elaborated the Commission’s view (later endorsed by the Luxembourg European Council) of the requirements for becoming an EU member state. The *avis* judged candidates’ progress in conforming to the pre-accession strategy set out by the EU so far and also in meeting the Copenhagen conditions”.

Tal como adelantábamos en el apartado anterior vamos a acudir a la idea propuesta por Karen Elizabeth Smith para completar el panorama de versiones que pudieran facilitar la comprensión de que todos estamos hablando de lo mismo. Así, pues, aunque en el momento en que la autora escribió su conocido artículo de 1997<sup>89</sup> solamente existían 15 Estados miembros, la explicación permanece invariable para nuestros propósitos. Para Smith la condicionalidad política engloba solamente la adopción de principios democráticos y la protección de los derechos humanos, sin definir ni uno ni otro concepto. No obstante, compartimos la definición, reflejada más arriba, aun cuando parezca que está limitada en su aplicación a conceptos que pudieran parecer muy restringidos<sup>90</sup>.

Resulta evidente que en el seno de las organizaciones supranacionales con órganos de gestión común o instituciones de dirección la condicionalidad se confunde con la propia política común de la organización. Sin embargo, incluso en el caso de la UE, al no existir una política exterior común se puede dar la paradoja de que mientras unos Estados miembros se pronuncian en un sentido, otros adoptan posiciones claramente opuestas, lo que afecta a la imagen de la propia organización. El reconocimiento unilateral de algunos estados balcánicos surgidos del desmembramiento de la República Federativa de Yugoslavia fue un caso claro de esa falta de condicionalidad política interna de la Unión.

---

Heather Grabbe, “*A partnership for Accessión? The implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*”, Robert Schuman Centre, Working Paper 12/99, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 1999, p. 13.

<sup>89</sup> Karen Elizabeth Smith, “*The use of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Counties: How Effective?*” Documento para la Conferencia Internacional ECSA, Seattle, 29 de mayo al 1 de junio 1997.

<sup>90</sup> Karen Elizabeth Smith, en su trabajo manifiesta que “Political conditionality entails the linking, by a state or international organization, of perceived benefits to another state (such as aid, trade concessions, cooperation agreements, political contacts, or international organization membership), to the fulfilment of conditions relating to the protection of human rights and the advancement of democratic principles”. Op. cit. P. 4.

La Unión Europea adoptó posiciones que, si bien no podrían calificarse *stricto sensu* como aplicación del principio de condicionalidad política, sí que reviste un interés político respecto a la actitud de otros actores de la escena internacional. Me refiero a las decisiones que se acordaron en el seno de la Comisión Europea y del Consejo con objeto de acelerar las negociaciones con determinados países del bloque socialista y, aun más, de los países que estaban saliendo de la órbita de la Unión Soviética, como era el caso de los países bálticos. Estos casos también podrían ser considerados como paradigmas de condicionalidad geográfica o estratégica, sin olvidar que las medias adoptadas por la Unión Europea tenían puramente un carácter comercial. En todo caso, lo que sí está claro es que en el supuesto de los tres países bálticos la política de ampliación comunitaria tuvo una resonancia geopolítica.

Con objeto de asegurar la complementariedad de la condicionalidad política y la condicionalidad económica debemos apuntar sus diferencias con la condicionalidad en la ayuda programática. En este sentido debemos referirnos nuevamente a la opinión de Paul Kubicek cuando apunta que “la condicionalidad en operaciones de ayuda programática difiere respecto a la condicionalidad política y económica, en el sentido de que esta última, practicada por varios donantes bilaterales y multilaterales en años anteriores, ha vinculado la donación de ayuda a cambios estructurales o sistémicos en los receptores en cuanto a la existencia de sistemas políticos democráticos, así como a la puesta en marcha de reformas económicas estructurales”<sup>91</sup>.

Sin embargo, no podemos estar de acuerdo con el planteamiento que Karen Elizabeth Smith hace de la actitud de la Comunidad Europea cuando se refiere a la condicionalidad aplicada a los últimos candidatos del Sur de Europa. La conexión entre el respeto de los derechos humanos y la existencia de un sistema democrático en Grecia, España y Portugal no

---

<sup>91</sup> Kubicek, Pavel (Paul) J., “*International norms, the European Union, and democratization: tentative theory and evidence*”, Routledge, Nueva York, 2003 p. 13.

tiene en consideración el momento histórico, la condicionalidad en estos tres países se aplicó porque sus respectivos gobiernos no supieron aproximarse a la Comunidad en el tiempo idóneo, fue una cuestión de oportunidad<sup>92</sup>. Recordemos el caso de la solicitud de adhesión del Reino Unido, que ni en el intento de 1963 ni en el de 1967 tuvo éxito ante el veto de Francia y la oposición personal del presidente De Gaulle. No había ninguna duda de que el Reino Unido constituía una sólida y vieja democracia respetuosa con los derechos humanos.

En el caso de España, la dictadura del general Franco podía haber obtenido la adhesión aun estando él en el gobierno de la nación si el acercamiento se hubiera producido en el momento de crisis que atravesaba el proceso de integración europea. La competencia entre la integración en el “Mercado común europeo” (CEE) o en la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA) podía haber abierto las puertas de la adhesión al dictador. Con el Acuerdo preferencial de 1970 España obtiene unas ventajas económicas y comerciales incluso superiores a las que podrían haberse negociado para la adhesión a la Comunidad Económica Europea. Tras el fracaso del proyecto EFTA y la adhesión de tres de sus miembros en 1973, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, la situación para España y Portugal empeoró y no tendrían otra oportunidad hasta la desaparición de la dictadura del general Franco y el inicio de las negociaciones para la adhesión. La evolución de la aplicación de la condicionalidad política por parte de la Comunidad Europea tuvo efectos negativos para los dos países ibéricos.

#### **1.2.4 La condicionalidad económica y comercial**

---

<sup>92</sup> Karen E. Smith apunta que “Humans rights and democracy, though, had been a major consideration in the Community’s relations with Greece, Portugal and Spain, not yet liberal democracies but still part of the ‘West’: the three were not eligible for Community membership until after they launched democratization”, *“The use of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Countries: How Effective?”* p. 6.

La condicionalidad puede perseguir fines políticos a través de herramientas económicas o comerciales sin modificar por ello el carácter político de la misma. La imposición y la defensa de determinados principios como la implantación de un sistema democrático, la existencia del Estado de derecho o *rule of law*, el establecimiento de la economía de mercado como sistema económico, la defensa de los derechos humanos y de las minorías, etc. pueden ser promocionados mediante sanciones de tipo económico y comercial. La condicionalidad económica y comercial puede ser también positiva o negativa, en el primer caso se ofrecen mejoras en el *statu quo* económico a cambio de reformas políticas y/o económicas; y en el segundo caso mediante la imposición de sanciones que pueden afectar a la reducción o suspensión total de las ventajas.

El principio de equidad quiebra en muchas ocasiones por los intereses económicos y comerciales de los Estados dominantes en las relaciones internacionales al encontrarse ante poderosos recursos naturales imprescindibles, y a veces estratégicos, para los Estados dominantes. Muchos países de la ribera del Golfo Pérsico han sido exonerados de sus obligaciones del respeto a los principios democráticos al ser grandes productores de petróleo y gas y, en algunos casos, por disponer de bases militares estratégicas como es el caso de Bahrein ya que en Manama reside el centro de operaciones de la V Flota de los Estados Unidos, con cobertura del Golfo Pérsico, el Mar Rojo y el África Oriental, zona de alto valor estratégico por los acontecimientos producidos con motivo de las guerras de Irak y Afganistán y, además, por su utilidad en el control de las rutas de exportación de crudo.

La Comunidad Europea utilizó desde sus comienzos muy ampliamente los mecanismos de la condicionalidad en sus relaciones comerciales y económicas con terceros países y también en los procesos de ampliación, independientemente de que fueran países occidentales o de la Europa oriental. Aquí nos interesa la política comunitaria respecto a los

países de Europa Central y Oriental que un día fueron parte del bloque socialista, con los que, a pesar de su diferente sistema político y económico, mantuvo relaciones bastante estrechas, lo que permitió practicar una política que, sin duda alguna, fue también motor del cambio en el Este del continente europeo.

Sin embargo, hay que subrayar que la aplicación de condicionalidad en las relaciones de la Comunidad Europea a un grupo de países no implicaba siempre que estos principios fueran aplicados de inmediato al resto de los socios comerciales o económicos de la CEE. Este es el caso de la condicionalidad que se incluyó en las relaciones de ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con algunos países en vías de desarrollo. Es más, la ayuda se condicionaba parcialmente a proyectos destinados a la reforma de las estructuras políticas y a la protección de los derechos humanos en los países beneficiarios de la ayuda. Es lo que sucede con el Reglamento (CEE) 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia<sup>93</sup>.

Y el propio Reglamento reconoce que los países que no apoyaron el sistema democrático y el respeto de los derechos humanos, tenían prohibido beneficiarse de tales ayudas<sup>94</sup>. Está claro que los principios que afectaban a los derechos fundamentales tenían una

---

<sup>93</sup> Así sucede en el Reglamento (CEE) 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia. D.O. L 52 de 27 de febrero de 1992 pp. 1-6. En su artículo 5, al referirse a la ayuda financiera y técnica, establece una condicionalidad concreta: “En este sentido, una parte de la ayuda deberá asignarse a proyectos concretos relativos a la democratización, la buena gestión pública eficaz y justa y los derechos humanos”.

<sup>94</sup> El Artículo 12 del Reglamento (CEE) 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, referido estipulaba en su punto 1 que “Una parte de la ayuda financiera y técnica y de la cooperación económica se reservará para medidas encaminadas a hacer frente a acontecimientos excepcionales, en particular para los proyectos que tengan por finalidad promover la reconstrucción en caso de desastres, y a responder a prioridades imprevistas, sobre todo en los países que en el pasado no podían disfrutar de la ayuda comunitaria por motivos relacionados con el respeto de los derechos humanos o con otras condiciones políticas. Al procederse a la aprobación de los créditos anuales por parte de la autoridad presupuestaria deberá preverse un importe del 15 % como máximo a tal efecto”.

posición privilegiada incluso cuando se trataba de situaciones excepcionales, lo que en cierta forma podía constituir una discriminación difícilmente justificable. El artículo 12 del Reglamento (CEE) 443/92 del Consejo contenía una redacción explícita de la posición de las Comunidades ante países que no respetaban principios considerados básicos de los países miembros de la CEE, poniendo el acento “sobre todo en los países que en el pasado no podían disfrutar de la ayuda comunitaria por motivos relacionados con el respeto de los derechos humanos o con otras condiciones políticas”. Es un ejemplo típico de condicionalidad negativa de contenido económico donde la ayuda de la Comunidad se dirigía a aquellos países respetuosos con los principios democráticos y los derechos humanos. Esto no sucedió al principio en el caso de la ayuda a los países de Europa Central y Oriental, a través del programa PHARE.

En las páginas que siguen vamos a dedicar mucho tiempo a estudiar cuáles fueron las medidas adoptadas, la inmensa mayoría de carácter comercial, de cooperación y financieras, y los efectos que producían en los gobiernos socialistas y en la propia organización a la que pertenecían, el CAME, que no fue inmune a los éxitos acumulados por la CEE durante la década de los años 60 y 70 del siglo XX. En principio la condicionalidad económica difiere de la condicionalidad comercial pues si bien las sanciones que podrían imponerse a un Estado son de los dos tipos, cuando se pretende que el objetivo sea el gobierno del país destinatario, se seleccionan las de tipo financiero.

En el sentido más puro, la condicionalidad económica y comercial se centra en los medios de influencia a través de las negociaciones de acuerdos comerciales que incluyen la cooperación económica, la cláusula de vigilancia y control, la cláusula democrática, la cláusula de salvaguardia encubierta, la cláusula de precios unilateral, las reformas políticas,

económicas y determinadas prácticas comerciales como las normas técnicas, etc. No todas las aplicaciones de la condicionalidad comercial a través de diversas cláusulas tenían los mismos efectos y, muchas veces, no era fácil su aplicación y su “aceptación” era el resultado de una imposición por parte de la Comunidad Europea. En las relaciones de la CEE y de la UE con los PECO la condicionalidad comercial era más efectiva que la condicionalidad financiera antes de la adhesión y, después de la adhesión del país candidato, la condicionalidad financiera se revelaba más eficaz por razones obvias<sup>95</sup>.

Si bien las cláusulas restrictivas incluidas en los acuerdos comerciales teóricamente deben perseguir resultados económicos, lo cierto es que muchas de estas medidas podían responder a las reservas necesarias para ejercer una actitud coercitiva frente al interlocutor comercial y la pretensión que se esperaba era de tipo político, de derechos humanos, etc. Teóricamente una “cláusula de salvaguardia” es una medida de defensa comercial para impedir que las exportaciones de ciertos productos cubiertos por un acuerdo provoquen o amenacen con provocar perjuicios a la economía comunitaria. Estas medidas, adoptadas por el Consejo, podían ocultar la presión sobre algunos países para obtener un resultado político o una iniciativa comercial o económica. Lo que es cierto es que la condicionalidad económica y comercial ha ocupado un lugar destacado en el cuadro de sanciones de la Unión pues la amenaza de acudir a la aplicación de una “cláusula de salvaguardia” era más efectiva que su aplicación, pues permitía una “negociación ad hoc” para resolver la situación.

---

<sup>95</sup> Cuando consulté y leí con atención el trabajo de Karen Elizabeth Smith (1997) encontré una nota al pie de página que se refería al concepto de condicionalidad económica que me llamó la atención por el sesgo que adoptaba al final. En efecto, Smith se refiere a este concepto en los siguientes términos, aunque añade una inexplicable nota para monopolizar la condicionalidad política sobre las demás: “Economic conditionality links benefits to the fulfillment of economic conditions, usually involving the introduction of a market economy or specific policies (eg structural adjustment). In the interest of brevity, conditionality will be use in this paper to indicate political conditionality”. Karen Elizabeth Smith, op. cit. p. 4, nota 11.

En el apartado anterior ya señalamos el paralelismo entre la condicionalidad política y la condicionalidad económica frente a la condicionalidad programática a la ayuda, ahora recurrimos nuevamente a la opinión de Paul Kubicek para completar estas diferencias y subrayar los efectos que la condicionalidad política y la condicionalidad económica provocan en la dimensión política de los actores internacionales pasivos. Aunque no revela ninguna innovación la posición de Kubicek, vamos a reproducirla porque sistematiza las acciones que intervienen en las relaciones entre ambas partes y, además, lo veremos fundamentalmente cuando abordemos las relaciones con Rumania y Bulgaria, paradigmas de lo que venimos diciendo, pues “si las condicionalidades políticas y económicas restringen el espacio político del país receptor, entendido éste como la capacidad del país socio para definir el contenido de sus propias políticas de desarrollo, la condicionalidad de la ayuda programática procura establecer un marco operativo referencial en donde, con base en acuerdos concertados entre las partes, se atiendan compromisos previamente contraídos en torno a la operación y eficacia de la ayuda. En este sentido, ante el eventual incumplimiento de dichos compromisos, la condicionalidad de la ayuda programática activa pasos a seguir previamente acordados para aumentar las posibilidades de que el país socio atienda los compromisos asumidos. En este proceso, por ejemplo, tras un diálogo político entre el donante y el gobierno del país socio, en una primera etapa se suele aumentar la cooperación ofrecida, con el fin de reforzar las capacidades financieras y técnicas del país socio en torno a los rubros en que se percibe un déficit de atención”<sup>96</sup>.

La totalidad de los acuerdos comerciales bilaterales de primera y segunda generación firmados por la Comunidad Europea con países del bloque socialista incluían las mismas cláusulas comerciales y el modelo no variaba, aunque sus efectos se modulaban conforme a las características de cada país. El propio texto de los acuerdos comerciales desde los años 90

---

<sup>96</sup> Kubicek, Paul, op.cit p. 13

del siglo XX era una proyección de los anteriores y el precedente Acuerdo sobre el comercio de productos industriales de la Comunidad Económica Europea con Rumania, firmado en 1980, fue el modelo con limitadas modificaciones para el acuerdo con Checoslovaquia de 1988. En realidad, en Bruselas se había establecido una “fábrica de acuerdos” en los servicios de la Comisión Europea donde la innovación consistía en el cambio del nombre del país firmante y escasas adaptaciones a los casos concretos.

Existía una cláusula que también se incluía en el texto de los acuerdos firmados con los países socialistas y tenían una particularidad muy especial pues delimitaba el marco del mercado comunitario. Me refiero a la “cláusula territorial”, más conocida como “cláusula Berlín” que subrayaba la existencia de la parte occidental de la antigua capital de Alemania, situada en territorio de la extinta República Democrática Alemana, y que formaba parte de la Comunidad Europea a todos los efectos. Esta connotación de “insularidad” de esta pequeña parte del territorio de la República Federal de Alemania se imponía en los acuerdos como una pretensión comercial, pero era, *de facto*, una exigencia política sin la cual el propio acuerdo comercial no tenía viabilidad.

Un freno importante al ejercicio de la condicionalidad frente a determinados países era su condición de Parte contratante del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), al que se hacía referencia en el preámbulo de los acuerdos comerciales. La Comisión era muy cuidadosa en estos casos pues frecuentemente no otorgaba la concesión de la “cláusula de nación más favorecida” (NMF) cuando el país en cuestión no tenía establecido un arancel aduanero reconocido por el GATT y, por lo tanto, no podía actuar recíprocamente<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> El Preámbulo del Acuerdo sobre productos industriales con Rumania establecía “l’attachement de la Communauté et de la Roumanie à l’accord general sur les tarifs douaniers et le commerce, y compris le protocol d’accession de la Roumanie” pero en la práctica la CEE no reconocía a Rumania la cláusula de nación más favorecida (NMF).

### **1.2.5 La condicionalidad de geometría variable**

En las relaciones internacionales la cooperación entre Estados o entre organizaciones supranacionales y Estados independientes no es lineal pues obedece a una serie de premisas que muestran escalas diferentes. Es lo que en el mundo de los negocios se conoce por la “teoría de la motivación”, que tiene como herramienta más conocida la aplicación del “principio de la zanahoria”. Con frecuencia los Estados y las organizaciones supranacionales otorgan diferente trato a sus interlocutores estableciendo unas condiciones diferentes en virtud del grado de adaptación y asimilación de los criterios establecidos por aquellos.

Aunque en principio el concepto de condicionalidad ya implica un carácter discriminatorio en las relaciones entre sujetos de Derecho internacional, lo cierto es que existen grados o niveles de discriminación. Las normas no escritas reconocen de hecho que los Estados poderosos o las organizaciones supranacionales otorgan diferentes incentivos o ventajas a Estados que teóricamente se encuentran en igualdad de condiciones y cuya única diferencia consiste en su posición ideológica, sistema económico, falta de colaboración o respuesta a determinadas políticas.

No es infrecuente escuchar en los foros internacionales que países árabes de Oriente Medio reciben diferente trato de los países occidentales que Israel, incluso que la ONU se inhibe de condenar las prácticas de posición dominante de algunos países en territorios ocupados por la fuerza. Aquí entra en contradicción con la llamada “teoría de la equidad”, es decir cuando los sujetos de Derecho internacional más débiles perciben una sensación de injusticia, de diferente trato ante situaciones comparables. La prensa nos muestra cotidianamente que se imponen sanciones a Irán y no a la India, Pakistán o Israel por desarrollar su propia capacidad nuclear aplicando idénticas políticas.

Pero en el caso de las relaciones exteriores de la Comunidad, y de la Unión Europea, con terceros países provenientes de Europa Central y Oriental, ha existido una variante de *condicionalitas* de geometría variable que respondía a una etapa temporal y a un determinado tipo de países. No se puede decir que obedeciera al capricho de los funcionarios de la Comisión o a unas prácticas discriminatorias pero el hecho ha sido que se han utilizado cláusulas de condicionalidad que divergían según el país al que se aplicaba y en la materia destino de su aplicación. En todo caso se trataba de aspectos que se consideraban esenciales y respondían a principios fundamentales del proceso de integración europea, como era el respeto de los derechos humanos.

Este es el caso de las conocidas “cláusula báltica” y “cláusula búlgara”, a las que nos referiremos al tratar la condicionalidad incluida en los acuerdos con diversos países de Europa oriental. La existencia de cláusulas reforzadas que autorizaban una reacción rápida ante violaciones de los derechos humanos está referida en la Comunicación de la Comisión de 23 de mayo de 1995<sup>98</sup>. Este documento contempla dos opciones según que existiera la posibilidad de consultas previas entre las partes, excepto en determinadas situaciones, o que la aplicación de la sanción implícita tenga un efecto inmediato<sup>99</sup>. Lo cierto es que se ha

---

<sup>98</sup> Es el documento “Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries”, Bruselas, 23.05.1995, COM (95) 216 final.

<sup>99</sup> La redacción de esta distinción está claramente expuesta en la Comunicación referida: “This additional clause provides for an immediate response, diverging from the procedure laid down in article 65 of the Vienna Convention. It takes one of two forms:

- an explicit suspension clause authorizing the suspension of application of the agreement in whole or in part “with immediate effect” in cases of serious breach of essential provisions, this so called “Baltic” clause was used only in the first agreements with the Baltic States, Albania and Slovenia;
- a general non-execution clause known as the “Bulgarian” clause which provides with appropriate measures should the parties fail to meet their obligations following a consultation procedure “except in cases of special urgency”, this clause was used in agreements with Bulgaria, Romania, Russian Federation, Ukraine, Kyrgyzstan, Moldavia, the Czech Republic, Slovakia, Kazakhstan and Belarus”.

producido una evolución desde la aplicación de la “cláusula báltica” hacia la “cláusula búlgara” ya que la diferencia entre ambas opciones reside en el grado de sensibilidad y en el procedimiento de aplicación, junto con el objetivo perseguido. Por lo tanto, se produce en cierta medida una discriminación y una respuesta “variable” según la gravedad de la infracción<sup>100</sup>.

Obsérvese que la misma Comunicación de la Comisión a la que venimos refiriéndonos, en su Anexo 1, con el título “*Standard wording for clauses on human rights and the relevant interpretative declarations*”, habla de cláusula complementaria en el punto 2 (“*Complementary clause*”) y se refiere a la “cláusula búlgara” como una forma más suave de condicionalidad (“*if either Party considers that the other Party has failed to fulfil an obligation Under this Agreement, it may take appropriate measures*”). Pero subraya que antes de actuar, es necesario facilitar toda la información necesaria al Consejo de la Asociación con objeto de encontrar una solución aceptable para ambas partes<sup>101</sup>.

Este concepto tan sumamente extendido en áreas geográficas diversas, aunque es una creación de la jerga comunitaria, su contenido no es original de la UE<sup>102</sup>. Lo que en un

---

“Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries”, Bruselas, 23.05.1995, COM (95) 216 final, p. 8

<sup>100</sup> La redacción del documento es muy clarificadora para distinguir una y otra cláusula: “The ‘Baltic clause’ is more severe in that it provides only for extreme cases warranting immediate suspension without consultation of any kind The ‘Bulgarian clause’ not only provides for a conciliation procedure and a range of different options but is also designed - to keep the agreement operational wherever possible. It asserts that immediate suspension should be envisaged only in cases of special urgency”. Communication from the Commission... Ibidem, p. 8.

<sup>101</sup> No es puro formalismo pues se informa del procedimiento a seguir para aplicar la cláusula: “Before so doing, except in cases of special urgency, it shall supplí the Association Council with all relevant information requiered for a thorough examination of the situation with a view to seeking a solution acceptable to the Parties”. Communication from the Commission... Annex I, 2, (b), Ibidem, p. 15.

<sup>102</sup> Recordemos que, en septiembre de 1999, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional publicó el documento “The Poverty Reduction Strategies Papers” relativo a países con bajos ingresos,

principio fue una forma de comunicación interna, más bien una práctica coloquial en el trabajo diario de los servicios de Relaciones exteriores de la Comisión Europea, se convirtió en una formulación teórica del proceso empírico que se desarrollaba durante las negociaciones con los países de Europa Central y Oriental. Bien es verdad que el éxito fue efímero, pero, se puede contrastar, que no se ha olvidado y con relativa frecuencia se escuchan voces que reclaman su aplicación en las relaciones con otros Estados.

Aquí no podemos inhibirnos de las técnicas utilizadas por los servicios de la Comisión que dieron sus frutos, aunque algunos “expertos” en políticas comunitarias hayan utilizado esta iniciativa para atacar de forma indiscriminada a la Comisión Europea a la que se le ha acusado poco menos de someterse al “*diktat*” de sus funcionarios. Nada más lejos de la verdad pues no son escasas las referencias a limitaciones de eventuales abusos y prácticas discriminatorias. Por ejemplo, la cláusula de salvaguardia relativa al mercado interior, incluida en el artículo 37 del Acta de adhesión de Bulgaria y Rumanía así lo subraya<sup>103</sup>. No es la primera vez que la aplicación de los principios de condicionalidad son objeto de críticas severas pues ya nos hemos referido a algunas observaciones, incluso desde dentro de los Estados miembros, pero calificar la condicionalidad como “instrumento de presión” demuestra que no se tiene clara la idea del concepto. Naturalmente que es un instrumento que persigue una modificación, como no puede ser de otra forma, pero no por ello pierde su propia identidad<sup>104</sup>.

---

que debería desarrollarse con su participación y conforme a las circunstancias individuales de cada país beneficiario.

<sup>103</sup> Las limitaciones están claramente redactadas para evitar interpretaciones erróneas o abusivas: “Estas medidas serán proporcionadas y se dará prioridad a aquéllas que menos perturben el funcionamiento del mercado interior y, cuando proceda, a la aplicación de los mecanismos de salvaguardia sectoriales existentes. No se utilizarán estas medidas de salvaguardia como medio para introducir una discriminación arbitraria o una restricción encubierta en el comercio entre Estados miembros”. Acta de adhesión de Bulgaria y Rumania, DOUE L 157, de 21 de junio de 2005, p. 216.

<sup>104</sup> El trabajo de Othon Anastasakis y Dimitar Bechev, al que ya nos hemos referido varias veces, con sus afirmaciones demuestra la confusión que sufren algunos académicos que solamente observan la

Como una variedad de este tipo de condicionalidad de las actuaciones de la Comisión Europea podríamos incluir lo que se denominaban “*White Papers*”. En un documento de 1995 se definía el concepto de los “*white papers*” como una forma de condicionalidad que tenía por destinatario un grupo de países candidatos y cuyos requerimientos no se ajustaban a un Estado en particular. Como bien dice el documento, se trataba de una referencia general con recomendaciones que permitían una flexibilidad a los destinatarios en el establecimiento de sus propias prioridades y calendario de cumplimiento<sup>105</sup>.

### 1.2.6 Otros tipos de condicionalidad

#### a) La condicionalidad cruzada.

No siempre está tan nítida la diferencia entre la condicionalidad positiva y la condicionalidad negativa. Los Estados y los organismos internacionales con frecuencia aplican una diversidad de condiciones que, unas veces, obedecen a una tipología positiva, y, en otras ocasiones suponen una mezcla de acciones tanto de contenido material como de

---

política por sus resultados: “The political and economic conditions, by and large, are not identified as steps along the way to accession, but as an instrument of pressure, or even a delaying tactic, which legitimises exclusion. Conditionality is considered necessary but also as an unwelcome imposition from outside. The fact that its priorities do not reflect the preferences of local actors strengthens that perception. Most important, however, the modest rewards attached to compliance threaten the shaky reform consensus. Othon Anastasakis y Dimitar Bechev, “*EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process*”, South East European Studies Programme, European Studies Centre, St Antony’s Collage, University of Oxford, abril 2003, p. 17.

<sup>105</sup> Así lo contemplaba el documento de la Comisión al que nos referimos: “White Paper is addressed to the six countries which already have association agreements (Poland, Hungary, the Czech Republic, Slovakia, Bulgaria and Romania) and will apply equally to those which are negotiating Europe agreements with the Union (currently the three Baltic Republics, which have initialled agreements, and Slovenia). The White Paper is a general reference document which does not adjust its recommendations to the requirements of any particular country. Each CEEC will establish its own priorities and determine its own timetable in the light of its economic, social and political realities and of the work it has achieved so far”. *White Paper: Preparation of the associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union*”, COM (95) 163 final, Bruselas, 03.05:1995, p. 6.

importante influencia sobre determinados principios característicos de las sociedades más desarrolladas.

La aplicación de la “cláusula democrática”, el respeto de los derechos humanos, el respeto de las minorías, el reconocimiento formal de Estados u organismos, etc. constituyen manifestaciones inequívocas de la aplicación de la condicionalidad cruzada. En las relaciones internacionales del siglo XX ha habido multitud de ejemplos gráficos: la condicionalidad impuesta en el reconocimiento del Estado de Israel, la pertenencia a la OTAN, el reconocimiento de la personalidad jurídica de la CEE por los Estados miembros del CAME, etc.

#### b) La condicionalidad institucional

Existen numerosas organizaciones mundiales y supranacionales de carácter continental que actúan como clubs exclusivos y donde solamente los Estados que cumplen determinados requisitos o disponen de unas estructuras políticas, económicas, sociales o de libertades pueden tener la oportunidad de ser miembros. Los Estados candidatos tienen que cumplir una condicionalidad “*ex ante*” para formar parte del club y las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea son un ejemplo vivo de esta condicionalidad institucional.

Normalmente esas reglas o condiciones para la adhesión suelen estar reflejadas en tratados o convenios internacionales, que son reconocidos por la comunidad mundial. Además, existe un criterio de idoneidad geográfica en determinados casos que apuntan a una exclusión *per se* al no cumplir con un requisito básico que identifica a la propia organización. El caso más conocido es la petición que presentó el reino de Marruecos al Consejo de las Comunidades Europeas para solicitar su adhesión.

En el plano de las relaciones entre Estados soberanos es notorio que algunas potencias justifican la intercontinentalidad de su territorio en base del pasado histórico, casi siempre debido a la expansión colonial en los siglos XIX y XX. La Rusia zarista tuvo una dimensión tricontinental hasta la venta de Alaska, que la cedió a los EEUU en 1867, y hoy los Estados Unidos extienden su territorio desde América hasta Oceanía<sup>106</sup>.

La condicionalidad de los Estados difiere de la condicionalidad de las organizaciones supranacionales continentales. Cosa distinta son las organizaciones mundiales como la Organización de las Naciones Unidas, la OTAN, la Organización de Estados Americanos, etc. Durante algún tiempo se planteó la duda si Turquía podría convertirse en miembro pleno de la Unión Europea al tener la mayor parte de su territorio en Asia, en Anatolia, pero lo cierto es que al disponer de un asentamiento en el continente europeo, tiene todo el derecho a ser considerado un Estado euro asiático. Uno de los países fundadores de la CEE, Francia, aun tiene una dimensión intercontinental al disponer de Departamentos y Territorios de Ultramar por varios continentes lejanos de la metrópoli y que disponen de situación privilegiada en el seno de la Unión Europea.

En este punto debemos acudir de nuevo a las aportaciones de Karen E. Smith en su confrontación entre lo que ella denomina la “condicionalidad multilateral” y la

---

<sup>106</sup> El ruso Aleksei Chirikov, que formaba parte de la expedición del navegante danés al servicio de la Armada rusa, Vitus Bering, fue el primer europeo que arribó a las costas de Alaska el 15 de julio de 1741 al lugar en el que hoy se halla la ciudad de Sitka. La toponimia española quedó presente en Alaska gracias a las expediciones de Bruno de Haceta y Alejandro Malaspina ordenadas por el rey Carlos III de España y aún permanecen el Glaciar de Malaspina y la ciudad de Valdez. En 1799, Nikolay Petrovich Rezanov adquirió los derechos de explotación de las pieles al zar Pablo I de Rusia y fundó la Compañía ruso-americana. En 1867, William H. Seward, Secretario de Estado del presidente Andrew Johnson llevó a cabo la compra de Alaska a Rusia por 7,2 millones de dólares tras la firma de un tratado con Rusia. En 1912, Alaska se convirtió en Territorio de los Estados Unidos y estableció su capital en Juneau sustituyendo a Sitka, que había sido la capital de la Alaska rusa. El 3 de enero de 1959, Alaska se convirtió en el Estado 49º de la Unión tras la firma del Acta estatal de Alaska por el presidente Dwight Eisenhower el 7 de julio de 1958, consecuencia de la “guerra fría”.

“condicionalidad estatal”. Para esta autora su preferencia por la condicionalidad impuesta por una organización, en este caso la Unión Europea, tiene una justificación ética o moral sobre la condicionalidad aplicada por un Estado soberano, aunque la propia Unión carezca de esa justificación moral al tratarse de una organización con un déficit democrático<sup>107</sup>. Esta argumentación la veremos en otras páginas de este trabajo provenientes de los gobiernos de algunos países candidatos cuando se encuentran incómodos o incapaces de resolver problemas que afectan a las reformas de las estructuras, la adaptación al Estado de derecho o a la lucha contra la corrupción.

Otro tipo de condicionalidad institucional es el que procede del análisis de los politólogos y economistas de los países socialistas que, como dice V. Trepelkov, engloba al neo colonialismo colectivo de los organismos crediticio financieros internacionales surgidos después de la Segunda Guerra Mundial: OCDE, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc. La imposición de duras condiciones para el acceso a determinadas ayudas constituía pesadas losas sobre el desarrollo de los países en vías de desarrollo<sup>108</sup>.

En esta misma línea se encuentran algunos académicos especializados en países del tercer mundo, que denuncian que la aplicación de la condicionalidad a los países beneficiarios de una ayuda o “privilegio” oculta en realidad una forma de presión para introducir ventajas a

---

<sup>107</sup> La autora concluye que debemos convenir que cuando “the EU is applying ‘multilateral’ conditionality may be considered more acceptable and legitimate than conditionality applied by a single state. Member state can also thus escape responsibility for reducing or suspending aid, for example. However, conditionality applied by the EU could be criticized on other grounds, because the EU itself suffers from a lack of democracy and does not have its own ‘bill of rights’”. Karen Elizabeth Smith, “*The Use of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Countries: How Effective?*” Op. cit., p. 5.

<sup>108</sup> V. Trepelkov al referirse al neocolonialismo colectivo subrayaba que “los organismos crediticio-financieros internacionales cumplen sobre todo la función de garantes de la integridad de los capitales que exportan los monopolios privados a los países en desarrollo. Los medios de estos organismos se conceden, por regla general, a aquellos países que hacen concesiones económicas y políticas al imperialismo y, por el contrario, se niegan a aquellos que se mantienen en las posiciones de anti imperialismo y anticolonialismo”. V. Trepelkov, “*La crisis general del capitalismo*”. Editorial Progreso. Moscú 1982, pp. 63-64.

favor del donante<sup>109</sup>. Es típica la “ayuda al desarrollo asociada” aplicada a los países en vías de desarrollo por Estados industrializados que pretendía asociar la ayuda a la compra de sus productos y a la transformación del Estado bajo la tautología de “reformas estructurales”<sup>110</sup>.

En el caso de los países de Europa Central y Oriental estas acciones se referían abiertamente a la sustitución de un sistema político socialista con economía centralizada por otro de corte liberal democrático y economía de mercado. El objetivo, denunciaban, no era otro que la ampliación del mercado de los productos de la Unión Europea en espacios vírgenes de la tecnología agrícola e industrial occidental. La reiteradamente aludida profesora Smith ha puesto de relieve la posición dominante de los Estados y de la asociación de Estados en la consecución de determinados objetivos, contraponiendo éstos a la coherencia de la política exterior de la UE dentro de la dimensión ética. En resumen, ¿es la condicionalidad compatible con los principios éticos de democracia y derechos humanos que la misma Unión postula?<sup>111</sup>

La literatura de los países socialistas de Europa Central y Oriental fue transformando su posición desde la calificación de “injerencia en la soberanía de los Estados” hasta aceptar la condicionalidad como una “regla del club” al que se pretendía pertenecer. La puesta en

---

<sup>109</sup> En este sentido se manifestaba John-Jean B. Barya en su trabajo “*The New Political Conditionalities of Aid: An Independent View from Africa*”, *Ids Bulletin-institute of Development Studies*, vol. 24, nº 1, 1993, pp. 16-23.

<sup>110</sup> Carolyn Louise Bailéis, socióloga norteamericana, comparte esta corriente en su trabajo, centrado en los problemas de los Estados africanos “Political conditionality’ and democratisation”, en *Review of African Political Economy*, vol. 22, nº. 65, pp. 321-337, 1995.

<sup>111</sup> La profesora Karen E. Smith ha hecho públicas sus preocupaciones en este sentido en relación con la política exterior de la Unión Europea que han sido el norte de muchos de sus trabajos: “My main area of research has been the 'international relations of the European Union'. Initially, I was principally interested in analysing and explaining why a collectivity of states, the EU, has formulated and implemented common policies towards other countries and in the international system - overcoming numerous obstacles to inter-state cooperation in order to do so. I have since been exploring what kind of policy the EU's foreign policy system produces and related issues of consistency, coherence and effectiveness of EU foreign policy. In particular, I have examined the EU's pursuit of so-called 'ethical' foreign policy goals such as promoting human rights and democracy”.

práctica del programa PHARE fue una primera experiencia para algunos proyectos de introducción de “reformas estructurales” que afectaban al conjunto de la sociedad, la economía y el propio Estado. Los “mini proyectos” que abarcaban desde la calificación lingüística a la dotación de una contabilidad capitalista a las empresas existentes, aun estatales, fueron prueba de esta condicionalidad que en otros momentos hubieran sido calificadas como “ataques imperialistas”. Después de la adhesión de los países socialistas de Europa Central y Oriental y de las tres Repúblicas bálticas que formaban parte de la URSS, no quedan vestigios de la organización del Estado socialista.

Recientemente ha aparecido un término nuevo relacionado con el clásico concepto de condicionalidad, pero en conexión con los desequilibrios macroeconómicos, como consecuencia de la crisis global iniciada en 2007. Me refiero a la idea de “condicionalidad macroeconómica” propiciada por la Comisión Europea con motivo de la presentación de los Fondos de Cohesión 2014-2020, que ligaba las ayudas regionales de dichos fondos con el cumplimiento de las condiciones de la Comisión para el control del déficit y la deuda pública. En octubre de 2011, cuando planeaba sobre la UE la crisis de Grecia, la Comisión Europea propuso congelar estos fondos a los Estados expedientados por déficit excesivo que no aplicasen las recomendaciones de la Unión, con objeto de impedir el aumento de la deuda y futuras crisis económicas<sup>112</sup>.

Este tipo de condicionalidad supone una innovación dentro de la Unión Europea pero ya era aplicada por otras Instituciones financieras internacionales. Aunque se levantaron numerosas voces contra la iniciativa de la Comisión, se amenazó reiteradamente a algunos Estados miembros, como sucedió con Hungría que se enfrentaba a un serio desequilibrio macroeconómico. En España, el entonces Secretario de Estado para la Unión Europea, López

---

<sup>112</sup> Si se aplicara este tipo de condicionalidad España y Polonia serían los Estados miembros más afectados por ser los mayores beneficiarios de los Fondos Europeos a partir de 2014.

Garrido, subrayó la oposición del Gobierno socialista por considerar que esta medida “no parece que sea equitativa, desvincula al fondo de cohesión de sus objetivos reales y lo conecta más bien con la capacidad de control de la Comisión de esos fondos”<sup>113</sup>.

Por último, deseo aludir al concepto de la ayuda programática, aunque no forma parte del entramado de las relaciones interactivas condicionadas en el sentido que hemos venido exponiendo. Aunque su contenido se escapa del objetivo de este trabajo, voy a dedicar unas líneas a este tema ya que algunos autores han aludido a la dicotomía de condicionalidad de la ayuda programática y condicionalidad política y económica. Juan Pablo Prado en un trabajo plantea esta contraposición aludiendo a términos que pudieran dar lugar a confusión con los criterios que hemos seguido en este estudio. La definición que aporta para la ayuda programática, sin nexo alguno con el argumento central de este trabajo, traslada este concepto al plano de la cooperación internacional<sup>114</sup>.

Prado, especialista en cooperación internacional, trata de relacionar los conceptos de ayuda programática y condicionalidad en el marco de la cooperación internacional<sup>115</sup>. Para

---

<sup>113</sup> Diego López Garrido fue Secretario de Estado para la Unión Europea desde abril de 2008 hasta diciembre de 2011. España encontró numerosos aliados frente a la “condicionalidad macroeconómica” de la Comisión Europea, especialmente Hungría y otros 9 Estados miembros de Europa Central y Oriental, y Portugal. El grupo de 13 Estados miembros mantenía que la política regional debe dirigirse hacia el objetivo de “reducir las disparidades regionales”, que su “eficacia” se mida “por su contribución al crecimiento y empleo” y que se mantenga “el mismo nivel de financiación que en el periodo actual” o de lo contrario “aumentarán las disparidades entre regiones existentes”, como declaró el ministro de Asuntos Exteriores húngaro, Janoz Martonyi.

<sup>114</sup> Prado Lallande establece la definición en los siguientes términos: “La ayuda programática constituye una de las maneras cada vez más recurrentes de la cooperación internacional para el desarrollo, la cual consiste en el financiamiento de políticas públicas del país socio, ya sea a nivel general o sectorial, a efecto de que los recursos aportados refuercen sus capacidades nacionales, en aras de incentivar mejoras en cuanto a las condiciones de vida de la población beneficiaria”. Juan Pablo Prado Lallande, “La condicionalidad de la ayuda y el enfoque de derechos humanos: propuestas prácticas para la Cooperación española”, en *Avances de investigación, Documentos para el debate*, Fundación Carolina, Madrid, enero 2010, p. 11.

<sup>115</sup> Juan Pablo Prado los aclara de la siguiente forma en el epígrafe “Relación entre ayuda programática y condicionalidad”: “La condicionalidad de la ayuda es un elemento inherente a la cooperación internacional, la cual en su acepción elemental consiste en un mecanismo que pretende conformar un marco de conducta entre los socios cooperantes, en donde se establecen los compromisos contraídos

establecer la comparación con la condicionalidad positiva y la condicionalidad negativa en el ámbito de la ayuda internacional, alude a la forma de operar la ayuda programática y al tipo de mecanismos que se utilizan en caso de cumplimiento o incumplimiento de los compromisos aceptados por el receptor de la ayuda<sup>116</sup>. Igualmente establece las diferencias entre la condicionalidad de la ayuda programática y la condicionalidad política y económica<sup>117</sup>.

Sin desear limitar el tratamiento del concepto de condicionalidad aplicado por la Unión Europea, debemos referirnos a la innovación surgida con motivo de las violaciones sistemáticas de principios fundamentales por algunos de los Estados del Grupo Visegrad y que tiene el objetivo de poner término a la “rebeldía” de estos Estados frente a Bruselas. Me refiero al Mecanismo de condicionalidad del Estado de Derecho, por ser éste uno de los

---

entre las partes involucradas en el seno del programa de cooperación que se trate, señalando los procesos a seguir en caso de que alguna de las partes no atienda las estipulaciones previamente concertadas”. Juan Pablo Prado Lallande, “La condicionalidad de la ayuda y el enfoque de derechos humanos: propuestas prácticas para la Cooperación española”, Avances de investigación, Documentos para el debate, Op. cit., p. 12.

<sup>116</sup> Los términos de condicionalidad positiva y negativa en el plano de la ayuda programática los describe así: “La condicionalidad de la ayuda internacional suele operar de forma pragmática y adaptativa respecto al cumplimiento de las estipulaciones establecidas, de manera que en caso de que el receptor atienda los compromisos en cuestión, se mantiene o en su caso aumenta la ayuda prestada (condicionalidad positiva), mientras que en caso contrario se activan mecanismos que van desde el diálogo político y en su caso el reforzamiento de la colaboración (para contribuir a la resolución del problema), hasta el retraso, la disminución o en casos extremos la suspensión de la asistencia otorgada (condicionalidad negativa o sanciones)”. Juan Pablo Prado Lallande, *Ibidem*, p. 12.

<sup>117</sup> La diferencias entre la condicionalidad de la ayuda programática y la condicionalidad política y económica la aclara en el epígrafe de su trabajo con el mismo nombre: “La condicionalidad en operaciones de ayuda programática difiere respecto a la condicionalidad política y económica, en el sentido de que esta última, practicada por varios donantes bilaterales y multilaterales en años anteriores, ha vinculado la dotación de ayuda a cambios estructurales o sistémicos en los receptores en cuanto a la existencia de sistemas políticos democráticos, así como a la puesta en marcha de reformas económicas estructurales.

Es decir, si las condicionalidades políticas y económicas restringen el espacio político del país receptor, entendido éste como la capacidad del país socio para definir el contenido de sus propias políticas de desarrollo, la condicionalidad de la ayuda programática procura establecer un marco operativo referencial en donde, con base en acuerdos concertados entre las partes, se atiendan compromisos previamente contraídos en torno a la operación y eficacia de la ayuda. En este sentido, ante el eventual incumplimiento de dichos compromisos, la condicionalidad de la ayuda programática activa pasos a seguir previamente acordados para aumentar las posibilidades de que el país socio atienda los compromisos asumidos”. Juan Pablo Prado Lallande, *Ibidem*, p. 13.

valores fundamentales de la Unión. Este mecanismo, que entro en vigor en enero de 2021, permitirá bloquear el reparto de fondos europeos de recuperación a los Estados miembros que no respeten el Estado de Derecho, reforzando el nivel de protección de las finanzas de la Unión Europea que se apoya en los controles y auditorías financieras de la Comisión Europea. Este Mecanismo de condicionalidad difiere del Mecanismo europeo del Estado de Derecho, que tiene su fundamento en el Informe anual sobre el Estado de Derecho.

### **1.3 METODOLOGÍA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1.3.1 Diseño de la investigación**

En esta investigación he seguido las pautas que John Gerring, profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Boston, incluye en su obra “Metodología de las Ciencias Sociales” por ser ampliamente utilizada no sólo en la Ciencia Política sino también en la Antropología, la Economía, la Historia, la Psicología y la Sociología.<sup>118</sup> Gerring señala la importancia de lo que él llama “la tradición de los trabajos que ya existen sobre un tema”<sup>119</sup>, aunque expone sus dudas si “alguien haya encontrado un tema de investigación verdaderamente interesante simplemente haciendo una revisión de la literatura existente”<sup>120</sup>. Y en relación con mi comentario que incluyo en mi referencia a Umberto Eco, el profesor Gerring trae a colación el pensamiento de C. Wright Mills al respecto: “Debéis aprender a usar vuestra experiencia de la vida en vuestro trabajo intelectual, examinándola e interpretándola sin cesar... Decir que podéis ‘tener experiencias’ significa, entre otras cosas, que vuestro

---

<sup>118</sup> Gerring, John (2014). Metodología de las Ciencias Sociales. He manejado la 2ª edición en español del original en inglés “Social Science Methodology. A Unified Framework”, Cambridge University Press, 2012. Haré continuas referencias a este magnífico manual.

<sup>119</sup> Gerring (2014), op. cit., p. 59.

<sup>120</sup> Gerring (2014), op. cit., p. 60.

pasado influye en vuestro presente y lo afecta, y que él define vuestra capacidad para futuras experiencias”<sup>121</sup>.

Aunque una tesis doctoral de Ciencia Política tiene fases comunes con las utilizadas en otras ciencias, lo cierto es que en la Ciencia Política “el momento justo en que la exploración teórica se convierte en la comprobación de la teoría nunca se puede determinar con exactitud”<sup>122</sup>. Ya veremos cómo, una vez identificada la pregunta y establecida la hipótesis, es necesario también definir los conceptos clave específicos del entorno del tema de la investigación ya que “los burócratas diseñadores de políticas suelen ser especialistas y cabe esperar que entiendan un nivel más técnico de discurso que el público de masas”<sup>123</sup>. Y Gerring nuevamente acude al concepto de C. Wright Mills “El ‘fetichismo del concepto’ oscurece lo que ya sabemos al denominarlo de otro modo, y en verdad oscurece las ideas nuevas al encubrirlas con un vocabulario novedoso. Construir una ciencia social en abstrusos lenguajes, matemáticos o teóricos subvierte el objetivo de comunicar las verdades de la ciencia social a una audiencia general”<sup>124</sup>.

Por lo tanto, el diseño de investigación o la estrategia (*Research design*) es fundamental para el desarrollo de esta tesis que parte de una **hipótesis general** con una **hipótesis complementaria** y de una **hipótesis subyacente previa** que serán contrastadas con un enfoque holístico ya que un tratamiento por elementos sería falsear la historia. Los condicionantes no sólo serán políticos, jurídicos, económicos o sociales sino también históricos. La experiencia personal estará presente en la perspectiva a lo largo de este trabajo. No hay que olvidar que los principios en los que se basa la CEE y la UE han ido

---

<sup>121</sup> Gerring (2014), op. cit., pp. 61-62.

<sup>122</sup> Gerring (2014), op. cit., p 75.

<sup>123</sup> Gerring (2014), op. cit. p. 424.

<sup>124</sup> Gerring (2014), op. cit., p. 425.

incorporándose a su cuerpo legislativo de forma progresiva y dinámica y, por lo tanto, influirán en el método utilizado.

### 1.3.2 Consideraciones metodológicas

Es inevitable enfrentarse a la elección del método de investigación siguiendo la corriente anglosajona: método cualitativo o método cuantitativo, pero me opongo a ignorar la tradición clásica francesa. Las propuestas de autores anglosajones, como Henwood y Lang, establecen las fases clave de la investigación: infraestructura, datos, metodologías, los resúmenes de las investigaciones, los recursos tecnológicos y las personas. Pero no hay un único método para analizar las relaciones causales en la Ciencia Política<sup>125</sup>. Las fases de la investigación coinciden con las de una metodología causal: estudio del *state of art*, introspección en las condiciones de partida de los PECO, aplicación de los principios de condicionalidad, verificación instrumental por las instituciones europeas, contraste del resultado mediante una visión cualitativa pero también por otros índices (primeras elecciones democráticas, composición del gobierno post comunista, existencia de partidos políticos democráticos, índice de corrupción, incumplimiento de la condicionalidad, etc.).

Por lo tanto, en contra de alguna corriente académica solidamente establecida en el mundo anglosajón, he seguido las pautas de los grandes maestros de la escuela neo historicista germánica, comenzando por Roscher, dando a la investigación el sentido realista e histórico que debe fundamentar la Ciencia Política. La investigación y las aportaciones deben estar cimentadas en documentos originales, verdadera fuente del conocimiento científico lejos de toda especulación. La comprobación de los hechos y de los datos, tanto en Política como en Economía, debe constituir un elemento indispensable en la arquitectura investigadora antes

---

<sup>125</sup> Box-Steffensmeier, Janet Brady, Henry E. y Collier, David, *The Oxford Handbook of Political Methodology*, General Editor Robert E. Goodin, 2008. Es muy interesante y útil esta obra en la elección de la metodología.

de aplicar los métodos inductivos<sup>126</sup>. En este estadio de la justificación de mi trabajo debo acudir al pensamiento de Karl Raimund Popper, quien, aunque incurre en múltiples contradicciones resulta reconfortante que manifieste el valor de algunos procedimientos y métodos científico. Es lo que sucede cuando el filósofo acuña su enfoque sobre la Filosofía de la Historia: “En verdad, incluso en mi *Poverty of Historicism* donde se publicó por primera vez mi crítica de diversas tesis historicistas, planteaba explícitamente la pregunta acerca de si, después de todo, no había algo rescatable en la demanda historicista ‘de una sociología que desempeñe el papel de una historia teórica, o una teoría del desarrollo teórico’. Y sugerí allí que el análisis situacional e institucional (complementado con la construcción de modelos de situaciones políticas y movimientos sociales), por un lado, y los principios de interpretación histórica, por otro, pueden servir para llenar el vacío creado por la crítica al historicismo<sup>127</sup>.

Desde otro prisma vemos sus contradicciones, cuando escribe que “sólo se pueden aceptar observaciones o experimentos como soportes de una teoría (o de una hipótesis, o de una afirmación científica) si tales observaciones o experimentos son contrastaciones rigurosas de la teoría, o, en otras palabras, sólo son resultados de serios intentos de refutar la teoría, y

---

<sup>126</sup> Agradezco a PhD. Todd J. Barry, de la University of Southern Mississippi, su correo con el interesante comentario respecto a esta metodología relacionada con un supuesto político-económico: “I would just say that the German Historical School, and the Ordoliberalism that it morphed into in modern times, was able to help form a strong economy in Germany and the EU as a whole by maintaining a fine line between capitalism and communism, and by creating an in-between “corporatist” system, whereby the government works with businesses and lobbyists to create favorable economic policies. They took a holistic approach by looking at other factors than just GDP, such as structural reform, which they described like the organs within a human body, and also social reform to an extent. The German economists considered historical situations of individual countries important, such as institutions, for example, the economic organizations within the government and the private market, and methodologically, they relied not just on statistics, particularly of GDP, but also qualitative measures, which today might be considered quality of life, education, health, justice, etc., which can also be evaluated by rich personal testimonies. I have included several links to up-to-date articles and books below, which I hope can help. I suppose I am not that surprised that the individuals were not that familiar with the German Historical School, as it is not that well known, and because it was, and still today is, overshadowed by the Austrian School, which is more conservative and incidentally more popular”.

<sup>127</sup> Popper, Karl R. “El mito del marco común. En defensa de la ciencia y la racionalidad”. “Un enfoque pluralista de la Filosofía de la Historia”, Paidós, Barcelona 1997, capítulo 7, p. 136.

sobre todo de tratar de encontrar fracasos allí donde serían de esperar de acuerdo con todo nuestro conocimiento, comprendido nuestro conocimiento de las teorías rivales”<sup>128</sup>. Y más adelante manifiesta que “La ciencia comienza con la observación, dice Bacon, afirmación que forma parte de la religión baconiana. Goza todavía de amplia aceptación, y se la repite *ad nauseam* en la introducción de algunos de los mejores libros de texto del campo de la ciencia física y de la biológica”<sup>129</sup>.

Como manifiesta Hans J. Morgenthau, “el fracaso del actual dogmatismo científico explica los problemas sociales, y más especialmente los políticos, de nuestra época para dar respuesta a las demandas de acción capaz de reexaminar estos problemas a la luz de la tradición occidental prerracionalista”<sup>130</sup>. Por lo tanto, está justificada desde el punto de vista analítico, la utilización del análisis de los criterios mediante diversos índices para postular la defensa de la hipótesis, pero también para demostrar que se han violado por algunos Estados los compromisos adquiridos.

Así, para subrayar la situación de la calidad democrática se ha utilizado el Índice de Democracia o *Democracy Index* de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* que intenta establecer el rango de democracia en 167 países; para observar la evolución de la lucha contra la corrupción se ha acudido al Índice de Percepción de la Corrupción o *Corruption Perception Index* (CPI) elaborado por *Transparency International*; el Índice Democrático, el estado de las libertades y los derechos civiles se han puesto de relieve mediante el *Global*

---

<sup>128</sup> Popper, Karl R. “El mito del marco común. En defensa de la ciencia y la racionalidad”. “Ciencia: Problemas, objetivos, responsabilidades”. capítulo 4, p. 93.

<sup>129</sup> Popper, Karl R. “El mito del marco común. En defensa de la ciencia y la racionalidad”. *ibidem*, capítulo 4, p. 99.

<sup>130</sup> Morgenthau, Hans J. “The Dilemma of Scientific Man” en *Scientific Man vs. Power Politics*, Chicago U.P., Chicago, 1946, traducido al español en “Escritos sobre política internacional” de Hans J. Morgenthau, obra que recoge el trabajo de la profesora Esther Barbé. Tecnos S.A., Madrid 1990, p.11.

*Freedom Status* del Informe *Freedom in the World*; el déficit en la transposición del Derecho comunitario se ha denunciado mediante el *Single Market Scoreboard* de la Comisión Europea, etc. Todos estos indicadores constituyen el fundamento del modelo para la contrastación de la hipótesis.

Othon Anastasakis y Dimitar Bechev, explican la importancia de la condicionalidad como método positivo para tratar con los PECO: "La condicionalidad es el instrumento más poderoso de la UE para tratar con los países candidatos y candidatos potenciales en la Europa poscomunista..."<sup>131</sup>.

### **1.3.3 Preguntas de investigación**

En el contexto de la investigación se plantean los interrogantes relevantes cuya respuesta se encuentran en la confirmación de las hipótesis de partida. El título de la tesis no pretende ser una pregunta retórica y muestra la perspectiva de este trabajo: la política de relaciones exteriores de la Unión Europea fue un mecanismo dinámico de influencia sobre los PECO. Los políticos en las Instituciones europeas adoptaron decisiones con objetivos económicos, pero no sospecharon las consecuencias políticas y sociales en su justa dimensión. ¿Sospechaban los signatarios del Acta Final de Helsinki que dicho documento dejaría de ser válido 20 años después? ¿Alguien había predecido el colapso de la Unión Soviética antes de 1991? ¿Algún experto en países comunistas se imaginó alguna vez que tres repúblicas soviéticas se unirían a la UE y la OTAN? Tras el colapso ocurrido en Europa del Este muchos "gurús" comenzaron a explicar la situación cuando aún no conocían sus causas. Una gran transformación de Europa ocurrió en el último tercio del siglo XX, pero sus consecuencias

---

<sup>131</sup> Othon Anastasakis y Dimitar Bechev, "EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process", South East European Studies Programme, European Studies Centre, St Antony's Collage, University of Oxford, Abril 2003, p. 3

están relacionadas con la Revolución de Octubre en Rusia y los acuerdos entre los Aliados durante la Segunda Guerra Mundial.

Por lo tanto, es fundamental plantear la pregunta clave de la investigación que sostenga la tesis. Como explica John Gerring: “Esta es la primerísima fase exploratoria, cuando no sabemos a ciencia cierta qué buscamos o exploramos. Podría decirse que es la fase más crucial de todas”<sup>132</sup>.

No existía una causa única para explicar la enorme “segunda revolución del siglo XX” en Europa del Este y por eso este trabajo establece una hipótesis principal y otra premisa auxiliar. La simbiosis de criterios políticos e intereses comerciales y económicos fueron fundamentales para explicar la “europeización” de los países del Este. ¿Qué obstáculos podrían impedir la aproximación entre la CEE y los países del CAME? En el tablero de ajedrez europeo competían dos ideologías diferentes: la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME). La política comercial de la UE implica una competencia exclusiva de la CEE (la UE después), basada en la transferencia de soberanía de los estados miembros a la Unión. En la UE existía una política comercial común, pero en el CAME no.

No había lugar para negociar los acuerdos comerciales entre la CEE y el CAME pues la Política comercial comunitaria (PCC) implicaba una cesión de soberanía. Esta situación es considerada en mi trabajo como un motivo fundamental para rechazar negociaciones directas entre ambos bloques. Existían situaciones políticas que podrían ser un obstáculo insalvable para la apertura de negociaciones entre ambas partes, como la “cláusula de Berlín”, que suponía el reconocimiento de la integridad territorial de la CEE y la UE. La habilidad política

---

<sup>132</sup> Gerring, John (2014), Metodología de las Ciencias Sociales, pp.58-59.

de los negociadores comunitarios y la necesidad de los PECO de exportar sus productos al mercado comunitario caminaban en la misma dirección. ¿Fue una decisión premeditada o una consecuencia del agotamiento del sistema comunista?

La mayoría de los expertos en el sistema soviético no conocían la situación real de los PECO en 1988, cuando la CEE inició intensas negociaciones con algunos países de Europa Central y Oriental. Por lo tanto, el análisis de la situación y sus consecuencias debe partir de la Declaración de Luxemburgo, cuando el proceso político comenzó y no durante el periodo negociador. La mayoría de los autores creen que la aplicación de la condicionalidad se inició durante las negociaciones de los acuerdos comerciales y de cooperación, pero esto es incorrecto. ¿Por qué el CAME firmó la Declaración de Luxemburgo cuando la CEE no se comprometía a nada que la involucrara en la renuncia de sus principios?

Si abordamos la perspectiva del problema específico hay que subrayar que antes de 1988 sólo unos pocos expertos en países socialistas propusieron establecer relaciones con los PECO, con la excepción de Rumania. La "guerra fría" trajo aislamiento a los países bajo la influencia de la URSS. La desaparición de los regímenes comunistas no fue evidente en ese momento, ni siquiera para quienes habían vivido y trabajado en esos países. Después de la caída del "telón de acero", la reunificación de las dos Alemanias y el colapso de la URSS, muchos "soviólogos" comenzaron a re escribir la Historia y afirmaron que habían predicho lo que había sucedido, pero nadie había escrito un artículo antes de que sucedieran los hechos. Mi tesis muestra que el marco político en la CEE y la URSS fue muy importante para la democratización del bloque de Europa del Este. El significado de "democratización" puede resultar controvertido tras comprobar sus resultados en materia de corrupción, violación de los derechos civiles, etc.

La condicionalidad política en las negociaciones entre la CEE y los PECO fue fundamental en la transformación de los países comunistas donde gran parte de la sociedad tenía conciencia de que el sistema comunista era incapaz de satisfacer las necesidades de los trabajadores y de canalizar la inquietud política de los movimientos de funcionarios y estudiantes que comenzaban a manifestarse en los años 1980. El siguiente interrogante era ¿cómo transformar un país de partido único con economía centralizada en un país democrático con un sistema de partidos políticos y una economía de mercado? La respuesta en mi tesis es la implementación de criterios incluidos en los acuerdos que condujeron a cambios políticos, económicos y sociales en los PECO.

Cuando la CEE ya había negociado con los PECO la apertura del mercado comunitario a algunos productos, en la Cumbre del G-7, reunida en París el 14 de julio de 1989, se acordó una ayuda masiva bajo el programa PHARE que suponía una asistencia financiera y técnica para la reestructuración de las economías comunistas desde 1990. La fundación del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) el 15 de abril de 1991 era una consecuencia necesaria, cuya sede en Londres podría suponer un *handicap* tras el *Brexit*. Ya los negociadores de los países en transición comenzaban a proponer a la CEE un paso más: la futura adhesión. La cuestión es ¿quién estaba más interesado en esta adhesión de nuevos miembros de Europa Central y Oriental cuando aun no se habían integrados algunos países occidentales? Esta era una de las preguntas que nadie se atrevió a responder.

Después de la transformación de los PECO en países democráticos y con economía de mercado, éstos podrían haber permanecido independientes de la URSS sin estar integrados en la Unión Europea. ¿Por qué los PECO, considerados como nuevas democracias, solicitaron la adhesión a la UE? La UE actuó como un imán y atrajo un gran interés de los PECO para

solicitar la integración en la UE. Pero esta atracción también es válida en las dos direcciones: los operadores económicos europeos y también el resto del mundo occidental, buscaron mayores oportunidades de mercado y gestionaron negocios en los PECO.

De todo lo dicho, cabe establecer la **pregunta central**. En el proceso de transformación de los países comunistas de Europa Central y Oriental se considera que la condicionalidad era el mecanismo idóneo para implementar las reformas, pero no se garantizaba la transformación total de los países ex comunistas. Por lo tanto, la pregunta central puede establecerse de esta manera: **¿Se puede considerar la condicionalidad como motor de las reformas?** Sin embargo, teniendo en cuenta que los PECO optaron por convertirse en miembros de la UE, la condicionalidad política sería fundamental durante las negociaciones con los PECO, cuyos gobiernos decidieron unirse a la UE sin *referéndum*, aunque esta decisión fue compartida por la mayoría de la población y promovida por los movimientos de la sociedad civil en un principio. La falta de control adecuado a la aplicación de los principios de condicionalidad política también forma parte de la respuesta a la cuestión.

#### **1.3.4 Hipótesis de trabajo**

La investigación se centra en el hecho de que la Unión Europea decidió aplicar criterios de condicionalidad a los PECO con objeto de que se produjera una convergencia con los principios y normas en que la Unión Europea se fundamenta. Una condicionalidad técnica era necesaria junto con la condicionalidad política que estaba presente en todas las negociaciones de los acuerdos con los PECO que deseaban convertirse en Estados miembros de la Unión. Tal condicionalidad *ex ante* fue insuficiente, como muestra mi tesis. Por lo tanto, en este trabajo se han establecido las siguientes hipótesis:

- a) La **hipótesis principal** de trabajo: Las negociaciones con los PECO, incluidas las tres ex repúblicas de la URSS, debían actuar como motor para permitir que se produjeran transformaciones políticas, institucionales, económicas y sociales. Los principios de condicionalidad se incluyeron en cada uno de estos acuerdos y desempeñaron un papel fundamental. Las negociaciones de los Acuerdos comerciales y de cooperación económica y comercial, los Acuerdos Europeos y, fundamentalmente, de los Tratados de Adhesión a la Unión Europea de los países de Europa Central y Oriental, incluidas las tres repúblicas bálticas, mediante la imposición de criterios de condicionalidad, promovieron las transformaciones fundamentales en los PECO actuando como motor del cambio.
- b) Una **hipótesis auxiliar**: La transición del Estado comunista, con un sistema político de partido único y economía centralizada, a una sociedad democrática respetuosa de los derechos humanos y las libertades civiles, fundamentada en la economía de mercado, se basó en la aplicación de la condicionalidad como herramienta necesaria, pero se reveló insuficiente para alcanzar ese objetivo. La aplicación de criterios de condicionalidad durante las negociaciones era una condición necesaria pero no era suficiente y la debilidad de esta premisa se desvela en la investigación de esta tesis.

Además, era necesario reconocer la existencia de una **hipótesis subyacente** que se fundamentaba en la coincidencia de circunstancias previas que coadyuvaron para hacer posible las negociaciones entre la CEE (y la UE) con los PECO de varias generaciones de acuerdos. Es innegable que la aplicación de la condicionalidad política de la UE en las relaciones exteriores de la CEE con los PECO permitió emprender profundas reformas en esos países pero que no hubieran sido posible sin la existencia de la Declaración de

Luxemburgo del 25 de junio de 1988, que significaba la confirmación de la importancia de la condicionalidad política.

Nadie podía imaginarse que en la década de los años 90 los países del Consejo de Ayuda Mutua Económica, incluso algunas repúblicas de la URSS, solicitarían la integración en el bloque de la Unión Europea. Los criterios impuestos por la Unión a los países candidatos acelerarían las transformaciones en Europa Central y Oriental. Este trabajo muestra que el muro de Berlín no cayó ni por las oraciones del Papa ni por las manifestaciones en Polonia. Los hechos y documentos históricos mostrarán plenamente que la razón fundamental para explicar la reunificación alemana fue el compromiso personal de dos grandes estadistas: el Sr. Mijail Gorbachov y el Sr. Jacques Delors, quienes hicieron posible una nueva hoja de ruta para las relaciones CEE-PECO. Con posterioridad a este período tuve la ocasión de conocer nuevos datos reveladores de las circunstancias que existieron para que se produjera la unificación europea y comprendí que la vocación del gigante soviético convergía en una Alemania unida, como así me lo confirmó Pavel Palachenko, consejero de Gorbachov, en las reuniones que mantuve con él en Moscú.

En resumen, partimos de una hipótesis principal estableciendo que el papel fundamental, el motor del cambio, en la transición de los PECO era la imposición de criterios de condicionalidad política, institucional y económica compatibles con los existentes en las democracias occidentales con sistema de economía de mercado. Toda modificación del *statu quo* es un proceso dinámico que requiere la comprobación de los resultados. En los PECO existía una preocupación social por la ineficiencia del sistema económico compartida por las nuevas generaciones de funcionarios, pero el interés por el cambio de sistema político era ajeno a la mayoría de los ciudadanos y encontraba muchas reticencias en la gerontocracia de los gobiernos comunistas. Solamente una minoría de jóvenes funcionarios apoyaba un cambio

político y económico. Como no existía precedente de una transición de este tipo, y especialmente tras el interés de los PECO de una adhesión a la CEE, la sola aplicación de criterios de condicionalidad se reveló insuficiente.

Podría pensarse que la hipótesis subyacente previa del papel desempeñado por el presidente Jacques Delors y Mijail Gorbachov se habría magnificado, pues los estadistas de los gobiernos occidentales, Ronald Reagan<sup>133</sup>, Margaret Thatcher<sup>134</sup> y François Mitterrand<sup>135</sup>, eran los verdaderos valedores de la transición de los PECO pero no era cierto. La personalidad de Jacques Delors como presidente de la Comisión Europea, apoyado por Mitterrand, desempeñó un papel fundamental. Tanto la señora Thatcher como Mitterrand no deseaban la reunificación alemana y ambos pensaban contar con el apoyo de Mijail S. Gorbachov, pero se equivocaron, actuando con un efecto boomerang. El buen entendimiento de Gorbachov con Reagan y con Thatcher facilitó el trabajo del presidente de la Comisión Europea que contaba con el canciller alemán Helmut Kohl<sup>136</sup> y con la *Ostpolitik* iniciada por Willy Brandt. Por lo tanto, la elección de la hipótesis subyacente previa es razonable, adecuada y útil para la demostración de la hipótesis principal de esta investigación.

Como hemos referido, la hipótesis de este trabajo se centra en el papel decisivo de la condicionalidad asociada a la política de las relaciones exteriores, y las decisiones políticas que fundamentaron la política comercial que la CEE desempeñó en sus relaciones con los países de la órbita comunista. Se produjo una transformación de tal magnitud que se considera

---

<sup>133</sup> Ronald W. Reagan fue presidente de Estados Unidos de 1981 a 1989. Le sucedió su vicepresidente George H. W. Bush que fue presidente desde 1989 a 1993.

<sup>134</sup> Margaret Thatcher fue primera ministra del Reino Unido desde 1979 a 1990.

<sup>135</sup> François Mitterrand fue presidente de Francia desde 1981 a 1995.

<sup>136</sup> Helmut Joseph M. Kohl fue canciller de la República Federal de Alemania desde 1982 hasta 1998.

la “gran revolución pacífica” desde la Revolución bolchevique de octubre de 1917<sup>137</sup>, que inició el largo período de desconfianza mutua entre Europa oriental y occidental que provocó numerosas situaciones de influencia revolucionaria procedente de Europa oriental<sup>138</sup>.

Como se ha expuesto, en la investigación se ha considerado una tercera hipótesis subyacente previa e informadora de las dos hipótesis principales. La parafernalia preparada para la celebración de la “caída del muro de Berlín” se ha presentado siempre como un hecho ligado a las aventuras personalistas de Lech Walesa o del también polaco Karol Józef Wojtyła, más conocido como el Papa Juan Pablo II. Nada más lejos de la realidad, aunque esta opinión afecte al sentimiento nacionalista de la nación polaca. Ya veremos, con toda su extensión que el muro de Berlín no desapareció ni por encíclicas ni por manifestaciones sindicales. Estoy convencido de que los factores fundamentales que contribuyeron a la

---

<sup>137</sup> La Revolución bolchevique fue bastante pacífica, sin apenas derramamiento de sangre pues, como subraya Jaime Vicens-Vives “La Revolución de Octubre no fue una revolución de masas, sino un prodigio de técnica insurreccional preparada por el Comité militar revolucionario. Se fijó para desencadenar el golpe la fecha del 25 de octubre, en que debía reunirse el II Congreso e los Soviets. El 24 se fortificó el Instituto Smolny – cuartel general de los bolcheviques, donde ya se encontraba Lenin- y en el curso de las dos jornadas siguientes los comunistas derribaron el gobierno provisional, sin hallar apenas rsistencia. El 26 erigían el Consejo de los Comisarios del Pueblo. ¡Rusia había caido en manos del Partido Comunista!” La Revolución de octubre no puede considerarse una revolución violenta cuando se puso en marcha en la noche del 6 al 7 de noviembre (24 y 25 de octubre según el calendario juliano). Los bolcheviques tomaron el control de los puentes, las estaciones, el banco central y la sede postal y telefónica antes del asalto al Palacio de Invierno. La revolución más importante del siglo XX había tenido lugar de forma silenciosa. El día 25 de octubre, Trotski anunció la disolución del Gobierno Provisional en la apertura del Congreso Panruso de los Sóviets de Diputados Obreros y Campesinos, con 562 delegados presentes, de los cuales, 382 eran bolcheviques y 70 del Partido Social-Revolucionario de Izquierda. Vicens-Vives, Jaime. *Historia General Moderna*, Montaner y Simón, S.A., Barcelona 1976, p. 522.

<sup>138</sup> Los bolcheviques Lenin y Trotski no tenían intención de construir el socialismo sólo en Rusia, que era un país atrasado, pero confiaban que sería la primera revolución antes de ensayarlas en los países industrializados de Europa. Pensaban en Alemania, la primera potencia industrial del continente y con movimientos obreros y revolucionarios importantes. Un año después, estalló la revolución en Alemania con la Revolución de noviembre, y en Hungría, donde se estableció la efímera República Soviética Húngara dirigida por Bela Kun y que existió durante 133 días. En Finlandia, la revolución fracasó en marzo de 1918. En enero de 1919 los socialdemócratas alemanes con la ayuda de los *Freikorps* terminaron con la revolución, muriendo asesinados los espartaquistas Karl Liebknecht y Rosa Luxemburgo. Entre 1919 y 1920, otros países sufrieron huelgas revolucionarias. En Italia, Francia, Reino Unido o Estados Unidos, se produjeron huelgas y manifestaciones que no provocaron ninguna revolución como la siviética.

reunificación alemana fueron de carácter político y comercial e, incluso, con la participación de la buena fortuna.

La importancia de la hipótesis subyacente se puede apreciar si se tiene en consideración que la Declaración de Luxemburgo de junio de 1988 abrió las puertas al reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de la CEE. Jean Groux y Philippe Manin subrayaban la situación anterior desde el punto de vista político y jurídico y puntualizaban que “El derecho de las Comunidades a ser parte de los acuerdos internacionales está hoy reconocido por la mayoría de los Estados...” “En cambio, la participación de las Comunidades en acuerdos internacionales ha encontrado siempre la oposición del grupo de Estados constituidos por la URSS y sus aliados del COMECON y del Pacto de Varsovia. Como ya se sabe, estos países, hasta ahora, han rechazado todo reconocimiento oficial de las Comunidades. Según esta postura, la URSS y sus países aliados han intentado casi siempre hacer fracasar las peticiones de participación de la Comunidad en acuerdos multilaterales”<sup>139</sup>.

### **1.3.5 Fuentes y datos para la investigación**

Por una parte, las fuentes para la realización de la primera fase de este trabajo de investigación reposan en documentos de trabajo de la Comisión Europea y de otras instituciones de la Unión y de documentos que fueron propuestas de negociación de los gobiernos de los PECO, es decir son documentos oficiales elaborados por las instituciones europeas o los gobiernos de los países en cuestión. Estos informes o “documentos de trabajo” de la Comisión Europea frecuentemente eran *compte rendu* o “actas de reuniones” celebradas entre ambas partes. Evidentemente, estos documentos internos nunca se han publicado, pero

---

<sup>139</sup> Groux, Jean y Manin, Philippe. *Las Comunidades Europeas en el orden internacional*, Perspectivas Europeas, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas 1984, pp. 71-73.

fueron el fundamento de los documentos oficiales publicados con las modificaciones necesarias ya que existían elementos sometidos a restricciones o embargo.

Por otra parte, gran parte del material recopilado para esta investigación se redactó después de entrevistas personales con el jefe de las delegaciones de algunos PECO, funcionarios en las embajadas de los PECO en Bruselas o entrevistas informales a funcionarios y expertos en Praga, Moscú, Bratislava, Budapest, Sofía y otras capitales. Me gustaría mencionar mis muy interesantes conversaciones con el Sr. Pavel Palazhchenko, quien acompañó al presidente Mijail S. Gorbachov como asesor e intérprete durante sus viajes oficiales y cumbres alrededor del mundo. El intercambio de información con otros colegas responsables de las relaciones políticas, económicas y comerciales con otros PECO fue especialmente útil. Las reuniones de trabajo, discusiones y opiniones del Sr. Pablo Benavides, Director de Relaciones Exteriores de los PECO, el Sr. Eneko Landaburu, Director General de Ampliación, y el Sr. John Maslen, Jefe de División fueron una fuente de información muy importante a nivel político para la primera parte de la investigación. También fue muy importante la información de primera mano proporcionada por la Sra. Hélène Rössig, Sven Mogesen, Richard Lewis y otros funcionarios de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo.

También ha existido otra fuente de información recopilada en foros, comités, “reuniones confidenciales” y conversaciones informales con los servicios de inteligencia de algunos Estados miembros de la UE y de funcionarios de los países candidatos de Europa Central y Oriental.

El punto de partida de este trabajo, por tanto, han sido documentos privados y oficiales, en un período en el que la propaganda sustituyó a la información y el aislamiento de la mitad del continente europeo hizo muy difícil obtener la información adecuada sobre la

situación política y económica en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME o COMECON). Durante el tiempo que estuve destinado en la embajada de España en Moscú y cuando fui en misión a países comunistas, recopilé una gran cantidad de información de primera mano. El primer paso fue examinar la situación política de los PECO, las características de sus economías y su capacidad en el marco del Consejo de Asistencia Mutua Económica. La CEE sólo podría imponer una condicionalidad efectiva en sus relaciones con los países comunistas en la medida en que las Instituciones europeas pudieran conocer la capacidad real y la autonomía de cada Estado comunista en relación con el CAME y el Pacto de Varsovia.

Por lo tanto, en el trabajo se ha seguido un sistema de recopilación y análisis de datos mediante la combinación de métodos compatibles. Al comienzo del período considerado, es decir a finales de la década de 1980, los datos independientes para este trabajo eran limitados. La mayoría de los datos fueron obtenidos y publicados por funcionarios en misión en los PECO, periodistas, diplomáticos, las agencias de Inteligencia, principalmente el M16 británico y la CIA, etc. Los extranjeros en los PECO y en la Unión Soviética estaban bajo sospecha y sus contactos con los ciudadanos y funcionarios locales estaban restringidos por lo que la información estaba necesariamente condicionada.

Durante mis viajes por la Unión Soviética, Checoslovaquia, Hungría y Bulgaria, también tomé nota de los hechos y opiniones de funcionarios y disidentes sobre la situación política. Obtuve una enorme cantidad de información y conocí expertos, principalmente funcionarios de alto rango, que me proporcionaron información oficial y extra oficial. También recogí y analicé muchos artículos, revistas, documentos y literatura enfocados al tema objeto de este trabajo. Todos estos elementos informativos de carácter político,

económico y social eran fundamentales para la aplicación de eventuales mecanismos que pudieran transformar la estructura del Estado comunista.

Como se trataba de una línea de investigación fundamentalmente política era necesario conocer la situación política de los PECO, pero también era obligatorio conocer el mecanismo de funcionamiento de sus economías y cuáles eran sus debilidades. La principal fuente de información y datos proviene de documentos oficiales de las Instituciones europeas. La Comisión Europea fue responsable de las negociaciones de la CEE, y la UE después, con los PECO y la Dirección General de Relaciones Exteriores fue "*chef de file*". Por esta razón, estaba familiarizado con los documentos que producíamos en los Servicios de varias Direcciones Generales de la Comisión Europea, incluidos algunos informes del "*Service de Sécurité*" al que todos los funcionarios en misión en países del CAME debíamos reportar. Debo subrayar que muchos de estos documentos nunca se publicaron en el Diario Oficial. En mi tesis siempre menciono en notas a pie de página la referencia que hago al documento en cuestión.

Los organismos internacionales también proporcionaban una base de información para las futuras directrices políticas aplicables durante las negociaciones de los acuerdos comerciales y de cooperación. Más importante eran las informaciones proporcionadas por algunas agencias, como la "*Agence Europe*", que eran tomadas en consideración en los debates internos de la Comisión Europea, aunque eran un *feed back*. A estos elementos había que añadir las informaciones de tipo social y las relacionadas con los movimientos de disidentes políticos, sindicales y las relacionadas con las actividades de la sociedad civil que actuaban de forma encubierta. En resumen, para asegurar el éxito de la aplicación de criterios de condicionalidad política es imperativo seguir una línea de investigación política con apoyo fundamental en la situación económica y social y la trayectoria histórica de cada PECO.



## CAPÍTULO 2

### 2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

- 2.1.1 La Segunda Guerra Mundial y la “guerra fría”
- 2.1.2 Bloques Económicos en Europa: La CEE y el CAME
- 2.1.3 El CAME y los estados satélites
- 2.1.4 Intercambios comerciales y la condicionalidad diplomática

### 2.2 FIN DE LA GUERRA FRÍA

- 2.2.1 El principio de condicionalidad en la CEE: Debate teórico
  - 2.2.2 La excepción de la Rumania de Ceaucescu
  - 2.2.3 Acuerdos de comercio y de cooperación CEE-PECO
  - 2.2.4 Relaciones CEE-CAME y la condicionalidad comercial
- 

### **2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

#### **2.1.1 La Segunda Guerra Mundial y la “guerra fría”**

Dice el profesor Peter J. Taylor, en su magnífica obra *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*, “el secretario del Foreign Office, Ernest Bevin, maniobró infatigablemente contra la URSS en las entrevistas que mantenían regularmente con ministros de otros países. Sir Winston Churchill pronunció su discurso de Fulton, en 1946, en el que utilizó la famosa expresión el “telón de acero” para referirse a la división de Europa. En 1947 Gran Bretaña informó a Estados Unidos que no podía seguir manteniendo tropas en Grecia y Turquía, lo que provocó el discurso del presidente Truman en el que los norteamericanos se comprometían a apoyar a “los pueblos libres en cualquier parte del

mundo”. La “Doctrina Truman” estaba claramente dirigida contra la Unión Soviética y supone el comienzo formal de la “guerra fría”<sup>140</sup>.

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial apareció la teoría socialista de la dependencia bajo el nombre de “neocolonialismo colectivo”, que representaba una tendencia de las potencias coloniales del primer tercio del siglo XX para preservar su influencia sobre sus antiguas colonias bajo el marco de organizaciones económicas regionales. Con esta nomenclatura se aludía directamente a la recién nacida Comunidad Económica Europea (CEE) que agrupaba entre sus miembros a potencias coloniales como Francia y Bélgica y que ejercería una influencia política y económica en áreas básicas de algunos estados que habían dejado de ser colonias.

Según esta teoría ampliamente difundida en plena “guerra fría” se argumentaba que el poder político y económico de las antiguas metrópolis seguía siendo efectivo mediante el *status* de “miembros asociados”. La condicionalidad era múltiple ya que, por una parte, se ejercía una influencia política indirecta, un apoyo a la organización regional en el foro internacional y, de forma encubierta, bajo el pretexto de ayudas a las exportaciones de las antiguas colonias, muchas de ellas encadenadas a mono producciones, mediante la rebaja de aranceles se seguía condicionando su política comercial<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> Peter J. Taylor y Colin Flint, “Political Geography: Word-Economy, Nation-State and Locality, Pearson Education Limited, 2000. Existe la traducción al español con el título “Geografía Política: Economía-Mundo, Estado-Nación y Localidad”, Trama Editorial, SL, Madrid, p. 83.

<sup>141</sup> Según V. Trepelkov “con la ayuda de semejante género de agrupaciones los monopolios aspiran no sólo a conservar sus viejos privilegios coloniales, sino también a adquirir nuevos, a organizar la explotación conjunta de los recursos de las ex colonias y semi colonias de África”. Y que “al mismo tiempo, en los países en desarrollo africanos continúa el desarrollo acelerado, por lo general, de una o dos ramas que producen materia prima valiosa, industrial y agrícola, en el fomento de las cuales está profundamente interesada la industria de los países euro occidentales económicamente desarrollados. “La crisis general del capitalismo”. V. Trepelkov. Editorial Progreso. Moscú 1982, pp. 62-63.

Lo que los países socialistas pretendían denunciar era una doble dependencia de las antiguas colonias respecto a sus antiguas metrópolis y a las instituciones de la CEE. En este sentido V. Trepelkov subrayaba el hecho de que ese dominio era dirigido al desarrollo de infraestructuras necesarias para la exportación de materias primas y productos básicos hacia los mercados europeos controlados por el poder económico-financiero<sup>142</sup>.

Existía una relación entre la expansión de la economía occidental y la debilidad de las relaciones internas del bloque comunista y, en general, de los miembros del CAME. Durante la década de los “felices noventa”, como denominó el premio Nóbel Joseph Stiglitz, EEUU experimentó un gran crecimiento económico mientras que otros países de América Latina y Europa oriental sufrían importantes problemas económicos. Los sacrificios impuestos para superar la crisis económica causada por las políticas de ajuste y de reformas estructurales acordadas por los países occidentales desembocaron en caídas bruscas de PIB en las economías de los PECO y en el gran “*default*” de Rusia del 17 agosto de 1998.

La reforma estructural de los países en Europa Central y Oriental tenía un componente geopolítico con un alto coste económico y social. La transición de un sistema político con planificación centralizada de la economía a otro con un sistema democrático de economía de mercado suponía un experimento del que no había precedentes en ninguna parte. La inexistencia de una clase política basada en principios democráticos, de un tejido empresarial y de una estructura sindical hacía casi imposible una transición transparente. Las potencias y las organizaciones supranacionales occidentales impusieron, por ende, el principio de condicionalidad “*ex ante*” y un control posterior. La transformación de los regímenes comunistas, hacia sistemas democráticos de corte occidental transformaron las economías,

---

<sup>142</sup> Expresamente V. Trepelkov mencionaba que “los medios que concede a los Estados africanos el Mercado Común son canalizados fundamentalmente al desarrollo del transporte, las comunicaciones, el comercio y la economía comunal, así como a ampliar la producción de los artículos tradicionales de exportación, pero no a crear una economía multirramal e independiente de los jóvenes países africanos”. Op cit p. 63.

pero dejaron tras de sí una estela de corrupción y apropiación de bienes nacionales que aun son visibles, siendo el embrión de la nueva clase dirigente en la mayoría de los PECO.

No fue una casualidad que la Guerra del Golfo de 1990-91 coincidiera con la desintegración de la Unión Soviética tras la llegada de Mijail S. Gorbachov a la Secretaría general del PCUS. Se trata de dos aspectos del mismo proceso de modificación del equilibrio de posguerra de bloques y de la evolución del sistema capitalista. Estados Unidos había contribuido parcialmente al colapso de la URSS mediante las inversiones masivas que incrementaban la carrera de armamentos, que no estaba dispuesta a continuar la Unión Soviética con un sistema económico improductivo. Los países europeos colaboraron con Estados Unidos mediante una política restrictiva de venta de tecnología fundamental para el sector de exportación de productos energéticos rusos. Esta situación fue aprovechada por Estados Unidos para impulsar su hegemonía mundial sobre el lánguido bloque comunista y sus aliados europeos.

Estos acontecimientos se sucedieron en el siglo XX en Europa, aunque en otros continentes también se produjeron hitos memorables, pero no son objeto de este trabajo, estuvieron marcados por la geopolítica con impacto sobre el sistema de equilibrio de bloques como no había sucedido desde el siglo XVIII. La primera conmoción que sacudió a las naciones europeas fue producida por la Primera Guerra Mundial que, aunque fue global, se desarrolló fundamentalmente en tierras europeas.

Los países vencedores de la contienda, Francia, Reino Unido y Estados Unidos, impusieron a los vencidos unas condiciones que suponían no sólo indemnizaciones económicas desorbitadas sino también la modificación de sus fronteras. Los vencedores firmaron por separado tratados de paz con cada uno de los estados derrotados en el campo de

batalla y todos perdieron territorios que pasaron a formar parte de las naciones vencedoras y vieron la luz otros Estados. Alemania perdió el 13% de su territorio y más de 6 millones de habitantes. Nacieron nuevos estados, como Checoslovaquia y Yugoslavia, y resurgieron otros antiguos, como Polonia. Además, en el caso de Alemania supuso el fin de su Imperio ultramarino, que tuvo que ceder a Gran Bretaña, Francia y Bélgica las colonias africanas y a Japón las colonias en el Océano Pacífico. Austria-Hungría perdió el acceso al mar Mediterráneo desapareciendo simultáneamente el Imperio de los Habsburgo<sup>143</sup>.

La Revolución Rusa y la caótica situación en el naciente Estado soviético obligó a reconocer la independencia de Finlandia en 1917 y de Estonia, Letonia y Lituania en 1918, con lo que el Imperio Ruso perdió importantes territorios europeos, a los que también habría que sumar algunas concesiones territoriales a la recién renacida Polonia, tras una breve guerra y la firma del Tratado de Riga en 1921. La efímera independencia de Ucrania, convertida en protectorado del II Reich, desapareció con el fin de la guerra. Por su parte, Rumania se anexionó la Besaravia. Europa central se convirtió en un mosaico por decisión del presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, y su “política de los 14 puntos”.

Con la desaparición de los regímenes socialistas en el Este de Europa, en la década de 1990, la CEE estableció nuevas condiciones en sus relaciones con los países que aspiraban a formar parte de la Unión. En un principio existía una tímida condicionalidad política pero

---

<sup>143</sup> Por el Tratado de Versalles, Alemania cedió a Francia la Alsacia y la Lorena; Bélgica obtuvo Tuyen y Malmédy; Dinamarca se anexionó la parte norte de Schleswig-Holstein. Con el nacimiento de Polonia se anexionaba Posnania y la Alta Silesia. La Prusia oriental queda aislada de Alemania por el pasillo polaco y Danzig y Memel se declaraban ciudades libres.

El Tratado de Saint Germain, firmado entre los vencedores y Austria, puso fin al Imperio Austro-húngaro, surgiendo Checoslovaquia, Polonia y Yugoslavia, además de la separación de Austria y Hungría. Además, Italia obtuvo concesiones territoriales de Austria.

El Tratado de Trianon, firmado con Hungría, aisló a minorías húngaras en Rumania, Eslovaquia y Yugoslavia, fuera de las fronteras de Hungría.

Por el Tratado de Neuilly, Bulgaria, tuvo que entregar territorios a Grecia, Rumania y Yugoslavia. Por el Tratado de Sèvres, Turquía fue reducida a la península de Anatolia y a un pequeño territorio europeo al otro lado de los Dardanelos. Todos los territorios del Imperio Otomano en Oriente Medio fueron repartidos entre Gran Bretaña y Francia por mandato de la Sociedad de Naciones.

muy pronto se pensó en que en realidad afectaba a una situación geográfica y las decisiones de Bruselas debían estar condicionadas por un interés geopolítico, dado el componente estratégico de algunos Estados que habían formado parte del bloque soviético. La Unión Europea comprendió el mensaje de los países de Europa oriental y decidió asumir una jugada histórica y política, a sabiendas de que no estaba exenta de riesgo en algunos casos.

Las decisiones estaban condicionadas a la situación de cada país y a la disposición para aceptar los requisitos para establecer relaciones con cada país por separado. El tratamiento diferenciado fue un pre-requisito que la Comisión Europea estableció desde el principio, pero, más adelante, se impuso el criterio de la oportunidad política. Con el grupo de países de Europa Central y Oriental, que abandonaba la ideología socialista y la planificación central de la economía, la Comisión adoptó de inmediato el compromiso de firmar acuerdos bilaterales de comercio y cooperación, conocidos como “acuerdos de primera generación”, con Hungría, Checoslovaquia, Polonia, Bulgaria y Rumania, aunque con ésta ya había firmado un acuerdo en 1980.

A partir de 1991, con el colapso de la Unión Soviética, se planteó no sólo la prioridad geográfica sino, también, la cuestión política. Los tres países bálticos llamaron inmediatamente a la puerta de la Comisión Europea para que fueran reconocidos como Estados independientes, pero esta decisión podía suponer un enfrentamiento diplomático con Rusia si antes la independencia no era reconocida por Moscú. En otro lugar aludimos a la política desarrollada entre bambalinas por Dinamarca en este asunto, que culminó con el reconocimiento de Estonia, Letonia y Lituania en septiembre de 1991. La historia de la desmembración de los antiguos Estados unitarios no terminaba ahí. La Unión Europea reconocía a Eslovenia y Croacia en enero de 1992, a Bosnia-Herzegovina en abril de 1992 y a la antigua República Yugoslava de Macedonia en 1995. La antigua República Federativa de

Yugoslavia ya había dejado de existir tras la guerra civil en los Balcanes y aun quedaban focos conflictivos en la región.

De forma coetánea la Unión Europea negociaba y firmaba los nuevos acuerdos de “segunda generación” a los que sucedieron los acuerdos de asociación o “acuerdos europeos”, que contemplaba competencias de cooperación política, comercial, económica, cultural, etc. Se firmaron acuerdos con los países del antiguo bloque socialista en Europa Central y Oriental y con los tres Estados bálticos y Eslovenia, ya independientes. Por otra parte, se había producido la secesión en la República Federal de Checoslovaquia dando a luz dos nuevas repúblicas: la República Checa y la República de Eslovaquia, que la Unión Europea reconoció en enero de 1993. La Unión Europea que había firmado un Acuerdo de comercio y cooperación con la Unión Soviética en el mismo período, tuvo que renegociarlos con cada una de las Repúblicas independientes de la antigua URSS. La Unión Europea se encontraba ante un dilema histórico donde la condicionalidad geopolítica desplazaba a la condicionalidad comercial. La UE tenía capacidad de actuar frente a la residual Federación Rusa pero también se encontró frente a los recién nacidos Estados bálticos, situación que no se había previsto en Bruselas y se adoptó una política con cautelas para evitar el enfrentamiento con Moscú.

En esta sucesión de acontecimientos ocurridos en el siglo XX ¿cuál es la dosis de condicionalidad geográfica y cuál es el interés geo-estratégico que impulsó a la Unión Europea a actuar como lo hizo? ¿Podría haber adoptado decisiones distintas? ¿Cómo influyó la Comisión Delors en la toma de decisiones políticas? ¿Fue condición necesaria y suficiente la existencia de garantías de independencia de los países bálticos frente a la Federación Rusa? Si se hubieran planteado todas estas cuestiones quizá no se hubiera dado un paso tan importante como el que se dio en aquellos momentos de transición histórica. Lo que estaba en juego eran también las áreas de influencia en una zona que había acumulado momentos de

tensión entre los dos bloques durante la “guerra fría”. No era cuestión de plantearse si la imposición de la condicionalidad política debía ser una cuestión “*ex ante*” o si el momento histórico eximía de tal necesidad.

### **2.1.2 Bloques económicos en Europa: La CEE y el CAME**

La formación del Mercado Común Europeo fue el resultado de las consecuencias políticas de la Segunda Guerra Mundial y de la pesadilla que sufrían los países europeos desde la Revolución Francesa, con continuas guerras continentales emprendidas por Francia y Alemania que involucraron a la mayoría de los países del continente. Se adoptó una decisión que perseguía un fin económico y no político, esperando con ello que la realización del “sueño europeo de una Europa sin guerras” fuera más fácil de cumplir. Como es sabido, su *alma mater* fue el precedente de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) que vio la luz en 1951 de la mano de los seis Estados europeos que formaron las Comunidades Europeas: República Federal de Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.

De forma tácita también ha existido una condicionalidad *ab initio* aunque no reconocida pero sí alentada desde entonces; no era otra que la asociación de países con unos mismos principios políticos, de organización económica y el mismo compromiso de construcción de una entidad europea respetuosa con los principios democráticos, el Estado de Derecho y los derechos humanos. El Tratado de París de 1951 y el Tratado de Roma de 1957 eran la “Constitución” donde estaban incluidos las reglas y pero no existían unos principios claros de condicionalidad que deberían observar los países de optaran libremente por la adhesión a la organización supranacional y regional europea. Un principio de condicionalidad básico inherente a la decisión de los Estados candidatos era clara: la cesión de soberanía

comercial era una razón necesaria, aunque no suficiente. Esta herencia de principios y condiciones deberían ser adoptadas y respetadas por los países en las sucesivas ampliaciones.

EL Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) más conocido por sus siglas COMECON fue la reacción a la política de bloques surgida tras la conflagración mundial en Europa, aunque de la organización socialista formaban parte no solamente Estados europeos sino también países de otros continentes incluida Cuba. La llegada de Gorbachov al Kremlin fue decisiva en el nuevo panorama europeo, pues el 20 de mayo de 1985 declaró en Moscú su disposición para el establecimiento de relaciones entre la CEE y el COMECON aunque por las razones que expondremos más adelante era una opción inaceptable para la CEE. Mijail S. Gorbachov publicó en 1987 su obra “*Perestroika*” donde destacaba que los países occidentales, y especialmente Estados Unidos, no identificaban al comunismo como el enemigo sino a la propia Unión Soviética y su firme convicción de que el final del socialismo real no estaba a la vuelta de la esquina<sup>144</sup>.

El 14 de junio de 1985, V. Sychov, Secretario General del CAME dirigió una carta al entonces presidente de la Comisión de la CEE, el francés Jacques Delors, en la que proponía el establecimiento de relaciones entre ambas organizaciones y que dio lugar a sucesivos contactos para negociar en base a la condicionalidad comercial una declaración que sentara el marco de las futuras relaciones entre la CEE y los países miembros del CAME. El 25 de junio de 1988 se firmó la Declaración Conjunta CEE-COMECON en Luxemburgo y el 10 de

---

<sup>144</sup> La cita que reproduce Andrei Grachov dice explícitamente: “A veces tengo la impresión de que ciertos políticos americanos, a pesar de eleogar el sistema capitalista y la democracia, no están seguros de ella y temen la competencia con la URSS en un mundo pacífico. Me imagino que cuando lean estas líneas, los comentaristas escribirán que, por desgracia, Gorbachov no conoce bien la democracia. Ahora bien, sé lo suficiente para tener una fe inquebrantable en la democracia socialista y en el humanismo socialista”. Andrei Grachov, “Mijail Gorbachov, La tierra y el destino”, Biografías vivas, Ediciones Folio S.A., Madrid 1005, p.199.

agosto del mismo año los países de la organización socialista establecieron misiones diplomáticas ante las Instituciones comunitarias en Bruselas<sup>145</sup>.

El 14 de julio de 1989, coincidiendo con el bicentenario de la Revolución francesa, tuvo lugar en París la reunión del *Sommet de l'Arche*, que bajo la presidencia de François Mitterrand concitó la presencia de los representantes de los Estados miembros de los Siete países más industrializados el Mundo (G-7). A la última cumbre antes del colapso de la URSS y del CAME asistieron George Bush y Margaret Thatcher, quienes manifestaron su interés en una política monetaria mundial que controle la inflación a unos límites razonables y mantenga el equilibrio de la economía mundial. La filosofía del liberalismo se imponía en el G-7 de la mano de sus más dignos representantes a ambos lados del Atlántico.

Sin embargo, aun los asistentes ignoraban el alcance de las transformaciones que estaban a punto de producirse en Europa Central y Oriental tras la llegada de Gorbachov al gobierno de la URSS con sus políticas de transparencia y reformas. Los acuerdos que se adoptaron en el “*Sommet de l'Arche*” tuvieron un alcance geopolítico considerable ya que, por primera vez, los países occidentales acordaban ayudas a los países bajo influencia del CAME y del Pacto de Varsovia. La Cumbre se había convertido en un foro de relaciones Este-Oeste donde se oficializó el programa PHARE en el que ya se trabajaba en los despachos del Berlaymont.

El programa de ayuda para la reconstrucción de Polonia y Hungría (PHARE) sería el embrión para la transformación de los países socialistas del CAME en economías de mercado. Un hecho trascendental fue la propuesta para la creación de un banco para la financiación de las reformas en los países de Europa Central y Oriental. Este proyecto que ya había sido

---

<sup>145</sup> Entre el 10 de agosto y el 16 de septiembre de 1989, los países del CAME acreditaron sus embajadores ante la CEE: Bulgaria (Guinev), Checoslovaquia (Lukas), RDA (Oeser), Hungría (Nemeth), URSS (Chemiatenkov) y Polonia (Matosek).

concebido en la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, sin el impulso necesario, fue presentado por el presidente francés en el G-7. Así nació el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) para los países ex comunistas, con sede en Londres. El efecto geopolítico de la Cumbre se vería fortalecido con la petición que había realizado Gorbachov mediante una carta dirigida al presidente Mitterrand en la que solicitaba convertir el G-7 en el Grupo de los 7 más la URSS.

### **2.1.3 El CAME y los estados satélites**

Las relaciones entre el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) y la Comunidad Económica Europea estuvieron salpicadas de recelos por la distinta estructura de ambas organizaciones. Mientras que el Tratado de Roma constituía una asociación europea, abierta, libre y con políticas comunes, con vocación integradora, el CAME era una estructura planificada mundial donde no existían competencias delegadas a un órgano central. Nunca existió un “mercado común socialista”. La dirección del bloque radicaba en uno de sus miembros, la Unión Soviética, que extendía su poder sobre los demás miembros asociados, que eran, para definirlo con un término popular, socios satélites.

La situación política en Europa durante la “guerra fría” no facilitó el acercamiento entre ambos bloques, aunque en fechas tan tempranas como la década de los años 70 del siglo XX tuvieron lugar dos ocasiones clave en las relaciones Este-Oeste, cuando representantes del CAME y de la CEE se reunieron el 26 de enero de 1972, en Praga, y en noviembre de 1976 en Bucarest. Las tensiones políticas en Europa eran especialmente visibles con varios precedentes de insumisión dentro de los países socialistas que dejaron una huella durante muchas décadas. Las manifestaciones de obreros en Berlín Oriental, en 1953, y las protestas anticomunistas de obreros polacos, en junio de 1956, fueron los precedentes de la Revolución

húngara de octubre de 1956, que se manifestó en la insurrección de los nacionalistas y las disidencias internas en el gobierno comunista húngaro, que provocó la intervención de las fuerzas del Pacto de Varsovia, con especial relevancia del Ejército Rojo estacionado en las bases de Hungría. La coincidencia de la crisis del Canal de Suez con estos hechos impidió una reacción de las democracias occidentales en un episodio que aun hoy no ha cicatrizado en ese país centroeuropeo.

El segundo foco de conflictos entre ambas partes de Europa fue la invasión de Checoslovaquia por las tropas del Pacto de Varsovia, el 20 agosto de 1968, que puso fin a la “Primavera de Praga”, iniciada en enero de ese año, con la tímida experiencia liberalizadora de Alexander Dubcek, y su “socialismo con rostro humano”. El experimento checo no gustó en Moscú, aunque solamente suponía, por una parte, una limitada liberalización política, con referencia especial a la libertad de prensa, la libertad de expresión y la existencia de partidos políticos, y, por otra parte, una liberalización económica que afectaba básicamente a la producción y distribución de productos de consumo.

Leonidas Breznev veía en la iniciativa checa una amenaza a la hegemonía de la URSS dentro del bloque socialista y un peligro de contagio al resto de los países satélites y no dudó en poner en práctica la que se conocería desde entonces como “Doctrina Breznev”<sup>146</sup>. Esta doctrina estuvo en vigor en la “relaciones internas del bloque socialista” hasta 1988 tras el nombramiento de Mijail Gorbachov como Secretario General del Partido Comunista de la

---

<sup>146</sup> La Doctrina Breznev, como dicen los manuales de Geopolítica, se aplicaba “cuando hay fuerzas que son hostiles al socialismo y tratan de cambiar el desarrollo de algún país socialista hacia el capitalismo, se convierten no sólo en un problema del país concerniente sino un problema común que concierne a todos los países socialistas”.

Unión Soviética (PCUS) y máximo dirigente de la URSS, en 1986, cuando esta doctrina fue reemplazada por la “Doctrina Sinatra”<sup>147</sup>.

En el proceso de transformación de las relaciones de equilibrio en Europa hay que tener en consideración algunos factores y acontecimientos que también influyeron parcialmente en el actual mapa del continente. En agosto de 1980 surgió en Polonia el Sindicato “*Solidarnosc*” bajo la dirección del activista Lech Walesa que debilitó las relaciones sociales del estado socialista y reclamó los derechos de los trabajadores en un contexto más parecido al que disfrutaban los trabajadores occidentales. Fue un período en el que la represión en el país eslavo encontró un eco hasta entonces inimaginable.

Como hemos señalado más arriba, el factor determinante de las transformaciones en los países de economía socialista de Europa fue el nombramiento de Mijail S. Gorbacov como Secretario General del Partido Comunista (PCUS) en la Unión soviética, el 11 de marzo de 1985. La introducción de la política de la “*Perestroika*” y el principio del “*Glasnost*” o transparencia fueron decisivos en la aproximación de la CEE y los países del CAME. El nuevo presidente de la Unión Soviética era consciente de las debilidades de la URSS y para Gorbachov las negociaciones para la reducción de armamentos era una prioridad para la supervivencia del país<sup>148</sup>. La nueva política de Gorbachov sería el germen de los movimientos

---

<sup>147</sup> La sustitución de la Doctrina Brezhnev por la Doctrina Sinatra es explicada por Linz, J. J. y Stepan, A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1996, pp. 302-303.

La Doctrina Sinatra la acuñó en 1989 Eduard Shevernadze, ministro de Asuntos Exteriores de la URSS durante el Gobierno de Mijail S. Gorbachov, para designar a la nueva política exterior y militar de la URSS que implicaba la no intervención en los asuntos internos de otros países que pretendían salir de la órbita soviética y definir su propia evolución política. El nombre procede del cantante americano Frank Sinatra por su canción “*My way*”, es decir “a mi manera”, aludiendo a la libertad de acción de los países.

<sup>148</sup> Tal como comenta Andrei Grachov, Gorbachov inauguraba una línea de actuación muy distinta de la de sus predecesores con un sentido más realista de las limitaciones de la URSS y del bloque soviético. Cuando Gorbachov designaba los equipos para la negociación en los foros internacionales recibían un mensaje directo. En cierta ocasión, comenta Grachov, al dirigirse al embajador Oleg Grinevski le emplazaba de esta manera: “Necesitamos resultados, no pompas de jabón. El gasto militar

que se gestarían en el seno del aparato del partido y de las fuerzas armadas soviéticas con el intento del “*putsch*” el lunes 19 de agosto de 1991 contra Gorbachov, que se encontraba de vacaciones y que fue depuesto con el surgimiento de Yeltsin como nuevo líder de la eclipsada Unión Soviética<sup>149</sup>.

El 11 de noviembre de 1989, en el aniversario de “la noche de los cristales rotos” que recordaba el pasado nazi de Alemania, el “muro de Berlín” se desplomó y arrastró a los países de influencia soviética que, desde el fin de la contienda mundial habían constituido el bloque hostil a las economías de mercado y a las democracias occidentales. Si en 1917 Europa temblaba ante la Revolución de Octubre, en 1989 el mundo no creía lo que las agencias de noticias transmitían desde el otro lado del “telón de acero”. Dos revoluciones geopolíticas eran demasiadas para un continente tan viejo y tan pequeño, pero los efectos en ambos casos fueron devastadores.

---

nos ha llevado al borde de una catástrofe económica. Estamos casi al borde de una guerra con los americanos. Hay que echar marcha atrás. Perdemos semanas en regatear 20.000 en lugar de 18.000, o 45 días en lugar de un mes. Tras años en Ginebra, Estocolmo, Viena, estamos encallados, nos perdemos en los detalles, discutimos por tonterías”. Andrei Grachov, “Mijail Gorbachov, La tierra y el destino”, Biografías vivas, Ediciones Folio S.A., Madrid 1005, p.203.

<sup>149</sup> En esas fechas, el autor de este trabajo se encontraba en Moscú y en los días anteriores había asistido a una reunión donde se comentó la existencia de “ruido de sables” y el malestar de los conservadores militares y dirigentes del Partido Comunista de la Unión Soviética. El martes 20 Estonia se declaró independiente y al día siguiente 21 Yeltsin sobre un blindado arengaba a las fuerzas sitiadoras de la “Casa Blanca” y a la población contra los golpistas, al tiempo que declaraba inconstitucional el golpe. El presidente de Kazajastán, Naserbajev, y el Parlamento de Ucrania exigían reponer en su puesto a Gorbachov mientras Letonia se manifestaba por su independencia de la URSS. El día 22 Gorbachov se reincorporaba en el Kremlin, pero ya había perdido toda credibilidad.

El ministro de Asuntos exteriores de Alemania, Hans-Dietrich Genscher, resistió las presiones de los países bálticos para un reconocimiento de su independencia alegando que no sería posible sin una negociación previa con el gobierno soviético. El Gobierno de Dinamarca daba un primer paso para la normalización de relaciones con los tres países por iniciativa de su ministro de Asuntos exteriores, el conservador Uffe Ellemann-Jensen.

El día 23 de agosto el ministro de Asuntos Exteriores danés se dirigió a sus colegas de los demás Estados miembros de la Unión Europea, para alentar el reconocimiento de la independencia de los países bálticos y para iniciar conversaciones dirigidas a la firma de acuerdos de asociación. Los países escandinavos, con excepción de Finlandia que se mantuvo neutral, reconocieron la independencia de Estonia, Letonia y Lituania. El día 25 de agosto Bielorrusia y Ucrania declararon su independencia de la URSS que, de facto quedaba extinguida tras más de 60 años de existencia. Notas tomadas de la obra de Gustav N. Kristensen, “Born into a dream. EuroFaculty and the Council of Baltic Sea States”, 2010 BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, GmbH.

Es aquí donde conviene reiterar la atención del papel fundamental que desempeñó la Comisión de la CEE, en aquellos momentos presidida por el francés Jacques Delors, en el pacífico y sólido desarrollo de las transformaciones que se estaban produciendo con los países de socialistas de Europa Central y Oriental y, muy particularmente con la URSS. A partir de este momento la condicionalidad adoptaba una dimensión estratégica, económica y geopolítica que no apreciaron los asistentes a la Cumbre del Arche<sup>150</sup> en su justa dimensión. No hay duda de que tenían encima de la mesa otras preocupaciones con las violaciones de los derechos humanos que se habían producido en la plaza de Tien-en-men de Peking. En el bicentenario de la Revolución Francesa los asistentes no podían dejar pasar por alto una referencia al respeto de las libertades proclamadas por los revolucionarios franceses y todo se quedó en una declaración sobre los Derechos humanos.

Como ya hemos señalado anteriormente, el *Sommet de l'Arche* donde se reunieron los representantes del G-7 pasará a Historia como una reunión donde los aliados anglosajones George Bush y Margaret Thatcher defendieron una visión liberal de la economía mundial. Las preocupaciones de la situación económica, los derechos humanos en China y la estela de la Guerra del Golfo tuvieron una prioridad sobre los desafíos políticos. Sin embargo, la Cumbre fue un revulsivo importante en relación con lo que estaba sucediendo en los países de Europa oriental en una fase embrionaria. No me cansaré de repetir que fue el punto de partida de unas relaciones Este-Oeste muy diferentes de las que habían existido con anterioridad. Los miembros del G-7 festejaban el fin del bloque comunista y el fracaso de la economía socialista. Por primera vez se acordaría una ayuda de los países capitalistas reunidos en París, con objeto de acelerar las reformas que demandaban Hungría y Polonia, que trataban de abandonar el barco de la economía centralizada.

---

<sup>150</sup> Sommet de l'Arche, tuvo lugar en París los días 14, 15 y 16 de julio de 1989, convocada por el presidente francés François Mitterrand, en el bicentenario de la Revolución Francesa.

Hay que insistir en que desde el *Sommet de l'Arche* en el mes de julio de 1989 hasta la “caída del muro de Berlín” en noviembre de ese año suceden los acontecimientos a una velocidad de vértigo, pero no por arte de magia. Los precedentes, como ya he subrayado en páginas anteriores, hay que buscarlos en la llegada de Mihail S. Gorbachov a la Secretaría General del Partido Comunista de la Unión Soviética y su política de “*glasnost*” y la “*perestroika*”. En la carta que Gorbachov dirige a los asistentes del “*Sommet de l'Arche*” alude al “nuevo pensamiento económico” y les invita para reunirse con él<sup>151</sup>.

El fin de la “guerra fría”, la caída del muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética son tres episodios que delimitaron el marco geopolítico más importante del siglo XX después de la “Revolución de Octubre”. No existe acuerdo sobre el punto de inflexión que significó el fin de la confrontación Este-Oeste, aunque ya se han señalado algunos datos, y vamos a traer a colación las observaciones que Andrei Grachov menciona en las páginas de biográficas de Mijail Gorbachov. Dice Grachov que “para algunos fue en mayo de 1988, cuando Reagan al salir del Kremlin por la puerta Spasskaya, no dudó en posar para los fotógrafos en pleno corazón del “imperio el mal”, con el mausoleo de Lenin al fondo. Para otros, fue en diciembre del mismo año, cuando Gorbachov declaró ante la Asamblea General de la ONU que la fuerza, o la amenaza de usar la fuerza, no debía ser un instrumento de

---

<sup>151</sup> Chassaing, Jérôme, dice en « Le Sommet de l'Arche, Paris 14-16 juillet 1989 » que Mikhaïl Gorbatchev parle dans sa lettre de “*nouvelle pensée politique*”, d’“*harmonisation des processus économiques*”,..., et invite les participants au Sommet à le rencontrer. C'est une avancée inattendue dans les rapports Est-Ouest, et nous savons ce qu'il est advenu par la suite: en novembre 1989 le mur de Berlin tombe et emporte avec lui la plupart des régimes communistes d'Europe, y compris la Roumanie. La réaction des Sept à cette lettre est assez discrète, et même si tout le monde est stupéfait de ce renversement de situation (l'URSS s'inscrit elle-même dans les pays riches), personne ne souhaite se prononcer à brûle pourpoint. Pour ce qui est de la Pologne et de la Hongrie, les Sept déclarent aider la réforme de manière concertée, avec des travaux de préparation réalisés par la Communauté Economique Européenne (CEE). La réforme sera précédée d'un soutien alimentaire pour ces deux pays, sous le patronage toujours de la CEE. Concernant l'URSS, c'est encore la CEE et son Président de Commission Jacques Delors qui est la plus adaptée pour rassurer les américains. Elle servira donc de cadre aux prochaines relations entre les pays capitalistes et l'URSS.

política exterior, y anunció la reducción unilateral de 500.000 soldados estacionados en Europa bajo influencia soviética”<sup>152</sup>.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales intra COMECON hay que tener en consideración un episodio de gran importancia en el contexto que estamos describiendo y continuamos en la misma línea. Me refiero a la decisión del gobierno de Miklós Németh en Hungría de eliminar parte de las instalaciones y alambradas existentes en la frontera con Austria el 2 de mayo de 1989<sup>153</sup>. El ministro de Asuntos exteriores húngaro, Gyula Horn, desempeñó un papel importante en las medidas de liberalización y en la apertura de las fronteras con Austria, permitiendo el paso de la marea de “turistas” procedentes de la República Democrática Alemana<sup>154</sup>. Resulta interesante la opinión de los actores que vivieron estas experiencias, como Péter Balázs<sup>155</sup>, y que fueron testigos de la historia de la transformación del continente europeo<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> Andrei Grachov así lo refiere en su libro biográfico del líder soviético “Mijail Gorbachov, La tierra y el destino”, Biografías vivas, Ediciones Folio S.A., 2005, p. 215.

<sup>153</sup> Miklós Németh fue primer ministro y jefe del gobierno de Hungría desde el 24 de noviembre de 1988 al 23 de mayo de 1990. En Hungría ya se habían introducido algunas reformas en el sistema económico socialista y limitadas reformas en la estructura política, que incluía propuestas de la renuncia al sistema de partido único, que ostentaba el Partido Socialista Obrero Húngaro (PSOH).

<sup>154</sup> El ministro Gyula Horn propició la organización del “Picnic Paneuropeo” que facilitó el tránsito temporal a través de la frontera húngaro-austriaca, en agosto de 1989, autorizando la libre circulación de ciudadanos a partir del 10 de septiembre, lo que influyó en la decisión de Gorbachov de poner fin a las restricciones existentes en la República Democrática Alemana.

<sup>155</sup> Péter Balázs fue jefe de la delegación húngara en las negociaciones con la Comunidad Europea, primer comisario de Hungría en 2004, en la Comisión Prodi y ministro de Asuntos exteriores en 2009. Fue profesor de la Central European University (CEU), en Budapest, donde realizó importantes actividades relacionadas con este período y la ampliación de la UE hacia la Europa Central y Oriental.

<sup>156</sup> En el trabajo dirigido por el profesor Péter Balázs, financiado por la Comisión Europea, describe este episodio de esta forma: “The most important episode, from an international-relations perspective, was Hungary’s decision in May 1989 to remove its border fortifications with Austria, therefore symbolically tearing down a piece of the very physical reality of the Iron Curtain. The country became both a safe haven and a window towards the Occident and, in the summer of 1989 it was inundated both by Romanian political refugees and by East Germans who wanted to emigrate to the Federal Republic of Germany. The Pan-European picnic organised by the Hungarian opposition, with the expressed desire of debating a border-free Europe, represented a unique and short-lived occasion for East-German refugees to escape. Finally, the country officially opened all its borders on 10 September, thereby affirming its separation from the Eastern bloc. On 28 November, Eastern and

Si bien en Polonia los candidatos no comunistas a las elecciones sindicales habían obtenido la mayoría con el sindicato *Solidarnosc*, no era un elemento decisivo en las transformaciones que se estaban produciendo en Europa Central Oriental. En Hungría se adoptaron medidas que incluso fueron más lejos de la liberalización y la apertura de fronteras, lo que causó un importante impacto entre la clase dirigente del Partido Socialista Obrero Húngaro (PSOH)<sup>157</sup>. Sin embargo, la figura de Mijail S. Gorbachov seguía siendo fundamental en las transformaciones de los PECO.

Las reformas y las transformaciones en los países de la Europa socialista no hubieran sido posibles sin la participación de Gorbachov, preocupado por los problemas internacionales y las negociaciones para la reducción de armamentos. Sin embargo, como dijo el presidente soviético a Ronald Reagan en Reykiavik, “la ‘guerra de las galaxias’ es para nosotros un problema de responsabilidad, no de miedo. Nos basta con un cambio del 10 % en vuestro proyecto para desvalorizarlo. Lo que importa es el tratado ABM<sup>158</sup> y la estabilidad estratégica que garantiza”<sup>159</sup>.

---

Western Germany signed a programme of cooperation with the prospect of future re-unification. The fall of the Berlin Wall on 9 November 1989 meant that the German Democratic Republic (GDR) opened its borders to the West”. Péter Balázs, “Central and Eastern Europe, 25 Years After the Fall of the Iron Curtain”, The State of Integration of East and West in the European Union”, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruselas 2014, p. 13.

<sup>157</sup> El gobierno de Miklós Németh rehabilitó, en mayo de 1989, la figura del dirigente Imre Nagy y sus partidarios durante la “Revolución de 1956” contra el control de la URSS y propiciaban la salida de Hungría el Pacto de Varsovia.

<sup>158</sup> El Tratado ABM o Tratado de misiles anti balísticos fue un acuerdo entre EEUU y la URSS, firmado el 26 de mayo de 1972 por el presidente Richard Nixon y el Secretario general del PCUS Leonid Brezhnev, con objeto de limitar el número de misiles antibalísticos con carga nuclear; estuvo vigente hasta el 13 de junio de 2002 cuando Estados Unidos denunció el acuerdo.

<sup>159</sup> Tal como escribe Andrei Grachov, “Moscú no creía en la amenaza de la ‘guerra de las galaxias’. Una comisión creada por Andropov y presidida por el académico Velijov llegó a la conclusión de que dicho sistema no podía funcionar de manera eficaz (lo que fue confirmado después). El mando supremo del Ejército soviético y los responsables del complejo militar industrial pusieron rápidamente a punto algunos elementos para una ‘respuesta asimétrica’ al programa americano”. Andrei Grachov,

Pero aun hay una referencia al otro actor internacional que estaba haciendo posible el hundimiento de los regímenes socialistas en Europa. Los miembros el G-7 en su reunión de París acordaron la ayuda económica a los PECO en colaboración con la Comunidad Económica Europea y constituyó, pues, el nacimiento del programa PHARE y la fundación del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) como hemos señalado y que fueron las dos piedras angulares para que la ayuda a los países socialistas fuera posible. La Comisión Europea llevaba negociando sendos acuerdos con Hungría y Checoslovaquia desde principios de 1989. Aunque se trataba de los primeros acuerdos, modestos, ya se establecían unas condiciones que antes no se habían considerado por lo que había triunfado el principio de la condicionalidad básica en las relaciones de la CEE con los países de la Europa comunista: la marginación del CAME en las negociaciones comerciales y económicas con cada uno de los países socialistas.

Recientemente el historiador Wladislaw Subok declaró haber consultado documentos que demostrarían que Mijail Gorbachov y su ministro de Asuntos exteriores, Eduard Shevardnaze, se reunieron con el jefe del gobierno de la República Democrática Alemana, Erich Honecker, el 30 de mayo de 1987. Según mantiene Subok, el líder soviético propuso a Honecker la desaparición del “muro de Berlín” a lo que el jefe del gobierno de la RDA se opuso. Aunque esta situación se hubiera producido en la forma que se relata, no está en contradicción con la tesis que se ha venido manteniendo aquí ya que los contactos informales de la Comunidad Europea con varios representantes de los países miembros del CAME y con el mismo organismo, se venían produciendo desde hacía tiempo. No creo que sea consistente mantener que el grito que lanzó Ronald Reagan durante su visita a Berlín, el 12 de junio de 1987, de “señor Gorbachov derribe el muro” pudiera haber tenido el efecto que se le atribuye.

---

“Mijail Gorbachov, La tierra y el destino”, Biografías vivas, Ediciones Folio S.A., Madrid 1005, p. 204.

Como ya hemos reiterado en este trabajo, la Unión Soviética tenía los medios necesarios para mantener el *statu quo* en base al Acta Final de Helsinki y solamente el cúmulo de circunstancias que hemos referido hicieron posible la "caída del muro", con el importante papel que desempeñaron los contactos con la CEE y los valores que provenían de Europa occidental. De hecho, solamente el 18 de octubre de 1989 el jefe del gobierno Erich Honecker fue sustituido por Egon Krenz, es decir un mes antes del desplome del "muro de Berlín", su caída virtual ya se había producido con anterioridad empujado por los cantos de sirena de los éxitos de la Comunidad Europea y las ofertas para poner fin a la división del continente europeo<sup>160</sup>. La experiencia de la República Democrática Alemana había durado 40 años.

Por lo tanto, no existió una única causa que promoviera por sí sola la caída del muro de Berlín, pero sí que hubo circunstancias que facilitaron que esa caída no fuera violenta, como lo habían sido los numerosos intentos en el pasado de huida hacia occidente de ciudadanos de la RDA. El mismo Berlín occidental era un "escaparate" que iluminaba la imagen de los éxitos de la Comunidad Europea. Y si se produjeron fugas masivas de ciudadanos de la Alemania Oriental a través de Checoslovaquia y Hungría, debemos recordar nuevamente que la Comunidad mantenía contactos con varios Estados del CAME simultáneamente.

Si la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia lo hubieran decidido, ese fenómeno podría haber terminado, aunque hubiera sido de forma sangrienta, en cambio se adoptó una medida pacífica, anunciando que los ciudadanos de la RDA podían viajar libremente desde

---

<sup>160</sup> El propio Gorbachov declaró en una conversación que mantuvo, en 2009, con el ministro de Asuntos exteriores de Francia durante la presidencia de François Mitterrand, Hubert Védrine, que la caída del muro de Berlín sucedió como "un árbol que cae porque su tronco está podrido".

la Alemania Oriental<sup>161</sup>. La “diplomacia de la condicionalidad”, propiciada desde Bruselas por el presidente de la Comisión Europea, dio sus resultados y Gorbachov entendió el mensaje de forma positiva como elemento de estabilidad para el continente. Claro que ni él mismo imaginaba el fin de la URSS y estaba a un paso. Por lo tanto, el mérito del desarrollo de los acontecimientos tal como sucedieron, incluida la caída del “muro de Berlín” era de los dos protagonistas del momento en Europa. Por una parte, el dirigente Mijail S. Gorbachov que lideraba los países del CAME y, por otra parte, el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors<sup>162</sup>, un hombre con visión de estadista cuyo liderazgo no se ha vuelto a repetir.

No hubo, pues, ningún milagro, sino que fue la acción concertada de dos hombres de Estado con visión de futuro. El dirigente soviético no podía negar que el desplome económico del bloque socialista era irremediable y la Comisión Europea había recibido las directrices adecuadas en sus relaciones con los países detrás del “telón de acero”. De hecho, desde finales de 1989 se estaban fortaleciendo de forma intensa las precarias relaciones entre el Este y el Oeste de Europa. El “muro de Berlín” se desplomó al mismo tiempo que las economías socialistas y no tuvo un impacto decisivo en este resultado la rebeldía de Lech Walesa o las

---

<sup>161</sup> Así lo anunció Gunter Schabowski, miembro del Buró Político del SED (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands – Partido Socialista Unificado de Alemania), el 9 de noviembre de 1989: “Hemos decidido introducir una regulación que permite a todos los ciudadanos de la RDA salir del país por los puestos de control fronterizo”. Revista Deutschland, Edición especial sobre la caída del Muro de Berlín, “La actualidad de Alemania”. Documental de la Deutsche Welle “Cómo cayó el Muro, de la división a la reunificación”.

<sup>162</sup> Como subraya Andrei Grachov, “para Europa entera, la guerra fría acabó con la caída del muro de Berlín y la reunificación alemana. Según el punto de vista soviético expresado por Guennadi Guerasimov, tuvo un funeral marítimo en el Mediterráneo, durante la cumbre de Malta entre Gorbachov y el nuevo presidente americano, George Bush. Para Estados Unidos, si hacemos caso a James Baker, la guerra fría se convirtió en un hecho del pasado en 1990, cuando representantes de la URSS y de Estados Unidos votaron conjuntamente en la ONU para emprender sanciones militares contra el régimen de Saddam Hussein, que había invadido Kuwait”.

Andrei Grachov, Mijail Gorbachov, La tierra y el destino, Biografías vivas, 2005, p. 214.

Hasta aquí coincide la concatenación de circunstancias, pero se olvida un elemento importante: el papel de la Comunidad Europea como elemento moderador en la aproximación entre el Este y el Oeste y cuyos papeles estelares desempeñaron Jacques Delors y Mijail S. Gorbachov.

“encíclicas” papales de Juan Pablo II. Si la Unión Soviética, con Gorbachov al frente, no hubiera colaborado, las transformaciones drásticas y pacíficas no se hubieran producido.

Después de haber expuesto el cúmulo de circunstancias que concurrieron entre 1985 y 1989 en la URSS, en Europa y en el mundo no cabe la menor duda de que para Mijail S. Gorbachov la aproximación de la CEE a los países del COMECON constituía una alternativa de distensión a los múltiples problemas con los que se encontró el dirigente soviético a su llegada al Kremlin. Para Gorbachov las negociaciones comerciales que la Comunidad Europea planteaba con los distintos países miembros del COMECON y del Pacto de Varsovia, constituía una garantía para la estabilidad de las relaciones Este-Oeste. No sólo tenía entre sus preocupaciones las negociaciones con EEUU para la reducción de armamentos sino también se encontró la guerra de Afganistán, donde los soviéticos habían iniciado su propio Vietnam<sup>163</sup>.

Ya antes nos hemos referido a las fronteras surgidas de acuerdos durante la Segunda Guerra Mundial y que habían constituido el último vestigio de la conflagración bélica que asoló Europa. Fueron fundamentales dos acuerdos firmados por Polonia con dos estados de la CEE: el Tratado de amistad y solidaridad firmado con Francia el 9 de abril de 1991, y el Tratado de buena vecindad y cooperación suscrito con Alemania el 17 de junio al que hemos aludido en páginas anteriores. Para comprender las relaciones de poder entre los Estados de Europa occidental y oriental existentes en esos años cruciales, que serían el sustrato de los acontecimientos que permitieron una integración de los antiguos miembros del COMECON

---

<sup>163</sup> Escribe Andrei Grachov sobre la postura de Gorbachov respecto al conflicto afgano, que arrastraba desde la época de Breznev, después de una visita e inspección del ministro de Asuntos exteriores a Afganistán, en enero de 1987: “No quiero preguntarme si actuamos bien al enviar nuestras tropas allí, pero sí es cierto que invadimos el país sin conocer la psicología de la población ni su situación real. Todo lo que hemos hecho y continuamos haciendo en Afganistán es incompatible con la imagen moral de nuestro país. Además, nos está costando un millón de rublos al año, sin hablar de las vidas humanas”. Andrei Grachov, “Mijail Gorbachov, La tierra y el destino”, Biografías vivas, Ediciones Folio S.A., Madrid 1005, p.206.

en la CEE, hay que recordar algunos hechos. Además de la firma de Tratado Germano-Polaco que reconocía la permanencia de la frontera Oder-Neisse entre ambos países, el Estado polaco suscribió otros acuerdos con los países limítrofes, con lo que se restablecía el mapa de Europa en una zona de frecuente inestabilidad en el pasado y que, según mi opinión, no aseguraba la estabilidad futura en la región<sup>164</sup>.

En agosto de 1991 se reunieron en la ciudad alemana de Weimar los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania, Hans Dietrich Genscher, de Francia, Roland Dumas, y de Polonia, Krzysztof Skubiszewski para establecer las bases de la cooperación para la democratización de los antiguos países socialistas y su integración en la nueva arquitectura europea. Estos tres países constituyeron el “triángulo de Weimar”. En este marco de acuerdos entre países miembros de las antagónicas organizaciones regionales se desarrollaron los programas de cooperación con los países del Este de Europa. Las buenas relaciones de Polonia con Alemania y Francia, junto con el apoyo del Reino Unido contribuyeron al desarrollo y transformación hacia una economía de mercado, pues en 1989 el gobierno del Reino Unido estableció el “Know How Fund” (KHF) con objeto de asesorar a los países de Europa Central y Oriental en la transición hacia la democracia y la economía de mercado. El KHF facilitaba fondos y asistencia técnica a dichos países y a los surgidos de la antigua Unión Soviética. Aunque el KHF dejó de existir con este nombre el Gobierno británico continuó proporcionando programas de asistencia al desarrollo en algunos de dichos países<sup>165</sup>.

---

<sup>164</sup> En la publicación de la Comisión Europea, dirigida por el profesor Péter Balázs, alude a estos acuerdos firmados, que muchos académicos y los políticos ignoran. El profesor Balázs lo recuerda así: “In 1990, the final chapter of this long process was provided by the signing of the German-Polish Border Treaty (part of the Two-plus-Four Treaty), which regulated the border on the Oder-Neisse line. The act was completed by the signing of a Treaty of Good Neighbourship and Friendly Cooperation between the two states in the next year. Poland then went on to sign similar treaties with three of its other neighbours in 1992: Ukraine, Russia and Belarus, thereby regulating its relationship with them. “Central and Eastern Europe, 25 Years After the Fall of the Iron Curtain”, The State of Integration of East and West in the European Union”, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruselas 2014, p. 18.

<sup>165</sup> Para un conocimiento más profundo sobre el KHF sugiero la obra de Keith Hamilton, Consultor en el Foreign and Commonwealth Office que lo describe así: *The Know How Fund (KHF) was the*

El último de los eventos del período, y el más importante desde el punto de vista del equilibrio mundial, fue la desaparición de la Unión Soviética. Este no es el lugar de analizar las causas de tal acontecimiento por su magnitud e implicaciones de todo tipo. El cúmulo de problemas que hemos descritos que afectaban a la URSS a la llegada de Gorbachov no auguraba un final feliz a la “*perestroika*”. La mano de hierro que mantuvo unidas a 17 Repúblicas, aglutinadas bajo una Constitución que reconocía el teórico derecho de autodeterminación a sus miembros había dejado de existir y los poderes fácticos estaban diluyéndose sin la cohesión de Gorbachov en el Kremlin, que estaba reuniendo en su entorno a numerosos enemigos de su política. Por lo tanto, la disolución de la Unión Soviética y la aparición de nuevos Estados independientes era cuestión de tiempo y también se producirían transformaciones en las fronteras de otros Estados europeos<sup>166</sup>.

En este punto no puedo resistirme a realizar un breve comentario sobre una versión excéntrica que se sustenta desde baluartes nacionalistas para explicar las causas de la última

---

*technical assistance programme which Margaret Thatcher's government launched in the spring of 1989 to encourage Poland's transition from communism to democracy and free-market capitalism. It was subsequently extended to other countries of central and eastern Europe and might be considered a novel experiment in what the US secretary of state, Condoleezza Rice, would later term 'transformational diplomacy'.*

Hamilton Keith. “Transformational Diplomacy after the Cold War. Britain's Know How Fund in Post-Communist Europe, 1989-2003, August 2018, Routledge

<sup>166</sup> Tenemeos que acudir nuevamente al trabajo patrocinado por la Comisión Europea y dirigido por el professor Péter Balázs que se refiere a esta situación en términos elocuentes: “The next most important event following the 1989 waves of changes of system came about in 1991 with the fall of the Soviet Union. The dissolution was preceded by a number of events, in which Member States declared their independence from Moscow. Lithuania declared its independence on 11 March 1990 and was followed by Estonia on 30 March and by Latvia on 4 May. Soviet troops began to withdraw from the area in 1991, a withdrawal that was completed around 1993. It was also the year which saw the creation of two new states in Central Europe, through the dissolution of Czechoslovakia. Following the events of the Velvet Revolution, the two halves of the country saw the emergence of democratic and national political parties. The Czech Civic Democrats, led by Václav Klaus began talks in June 1992 with Vladimír Mečiar's Movement for a Democratic Slovakia following the federal elections of the same year. The two heads of state made the split official on 23 July 1992 in Bratislava. The dissolution came into effect officially on 1 January 1993”. “Central and Eastern Europe, 25 Years After the Fall of the Iron Curtain”, The State of Integration of East and West in the European Union”, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruselas, 2014, p. 15.

revolución del siglo XX en Europa. Me estoy refiriendo a las conclusiones a las que llega Áttila Ágh que, en su trabajo “*The Politics of Central Europe*”, pues sostiene que la dirección de las transformaciones en Europa es inversa de lo que la Historia ha demostrado. Es decir que Gorbachov y su “*perestroika*” eran las reacciones necesarias para satisfacer los desafíos de Polonia y Hungría<sup>167</sup>. El autor parece ignorar que la “*perestroika*” fue una política interna en la URSS, con efectos evidentes en las relaciones exteriores del país comunista pero no sólo en los otros países del CAME ya que el impacto fue global, como ya hemos reiterado.

#### **2.1.4 Intercambios comerciales y la condicionalidad diplomática**

En 1984, Y. Shishkov, especialista en temas económicos de la URSS, escribía en su obra “CEE, ambiciones y realidades” que, si bien los factores económicos constituían la base intrínseca de las tendencias integracionistas en Europa Occidental, las fuerzas motrices de la fundación de la CEE radicaban en la esfera política y fueron ellas las que hicieron elegir la variante de la integración con una superestructura política desarrollada al máximo. Esa variante no fue determinada por las condiciones económicas, sino por las políticas y de clases que existían en la Europa Occidental de posguerra, por los intereses imperiales de los principales países que habrían de integrar la Comunidad Europea por su rivalidad con EEUU y mutua, así como por las ambiciones de ejercer el liderazgo en Europa Occidental”<sup>168</sup>.

No parecen muy acertadas las conclusiones de Yuri Shishkov cuando afirma que “las fuerzas motrices de la fundación de la CEE radicaban en la esfera política” pues el origen de la integración de los Seis no era otra que el fortalecimiento de la capacidad económica de sus

---

<sup>167</sup> En su capítulo “Europeanization in Central and Eastern Europe”, Áttila Ágh expone lo siguiente: “In general, the Gorbachev doctrine was designated to meet the challenge of the Polish and Hungarian changes. Poland opened the way to democratization and became the trendsetter for the other countries. The Soviet leadership found itself having to react to the accelerating changes in East Central Europe”. Áttila Ágh, “*The Politics of Central Europe*, SAGE Publications, Ltd., Londres, 1998, p. 29.

<sup>168</sup> Yuri Shishkov, “CEE, ambiciones y realidades”, Editorial Novosti, Moscú, 1987, p.30.

estados integrantes para competir, a la vez que proteger sectores claves para sus miembros después de las vicisitudes, carencias y estancamiento que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Evidentemente existía una relación clara entre la recuperación económica de los países de Europa occidental y su fortaleza para evitar la influencia de la Unión Soviética ya que en varios países occidentales el partido comunista tenía una gran influencia entre la población. Para comprender la situación hay que remontarse a la puesta en práctica el Plan Marshall en julio de 1947<sup>169</sup>, cuyos efectos fundamentales tuvieron lugar durante los cuatro años siguientes. Justamente al final fue cuando en el continente europeo se firmó el Tratado de París para el establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) integrando a Alemania, que recuperaba la producción de acero con las limitaciones impuestas por los Aliados y cuya recuperación fue a la zaga de los demás países de Europa occidental que habían sufrido las consecuencias de la guerra.

Aunque Francia y Gran Bretaña se recuperaron también gracias a sus todavía florecientes imperios, lo cierto es que el Plan Marshall tuvo efectos bi-direccionales ya que los países receptores de la ayuda norteamericana pudieron superar la situación más rápidamente y también las empresas industriales y agrícolas estadounidenses se beneficiaron del esfuerzo bélico y pudieron dar salida a la capacidad de producción instalada gracias a las compras de los países europeos con fondos del Plan. Estados Unidos había logrado poner fin a la Gran Depresión, que había durado 10 años, y vivió el período de mayor crecimiento de la historia reciente de la nación norteamericana. Además, exportó su modelo a Europa occidental, con el fortalecimiento del mercado y políticas económicas liberales, que después serían principios absorbidos en las propias estructuras de la CEE.

---

<sup>169</sup> El Plan Marshall cuya denominación oficial era “Economic and Technical Assistance for Europe” fue anunciado el 5 de junio de 1947 durante el discurso del Secretario de Estado George Marshall en la Universidad de Harvard. Se creía que la recuperación económica de Europa garantizaría la estabilidad política.

Es cierto que el interés de la joven democracia americana no era sólo la superación de las consecuencias de la II Guerra Mundial, sino que había un componente político que el presidente Harry S. Truman tenía presente. La contienda bélica había permitido la expansión del comunismo y la influencia de la Unión Soviética en grandes áreas de Europa y Asia. El 12 de marzo de 1947 el presidente norteamericano trazó las líneas de lo que se conoció como “Doctrina Truman” a la que ya nos hemos referido, por la que Estados Unidos acordaba la ayuda a varios países europeos amenazados por las guerrillas comunistas y las presiones de otros países<sup>170</sup>. Evidentemente se refería a la Unión Soviética.

En enero de 1949 se estableció la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) y tras el estallido de la guerra en Corea el 25 de junio de 1950, las fuerzas norteamericanas entraron en combate en la península de Corea, donde ya se había establecido un gobierno comunista en el norte. ¿Se puede dudar de que el germen de la integración europea tuviera un componente no sólo económico sino también político? El Plan Marshall era el arma económica para preservar a las todavía débiles democracias europeas de caer bajo la influencia de la URSS. El origen de la condicionalidad política e institucional de la CEE se puede buscar en los años de la “transición postbélica” en los que primaron los principios defendidos por el gobierno de Washington: la libertad, la democracia, las instituciones independientes, etc.

El mismo economista Y. Shishkov, al referirse a la adhesión de España y Portugal, escribía que “al ingresar en la CE, los gobernantes de estos países esperaban obtener ventajas para el capitalismo nacional; entre otras cosas, un acceso relativamente libre al dilatado Mercado Común para algunas mercancías, la ayuda financiera de los fondos regional, social y otros de la CE, los estímulos que acelerasen la concentración y centralización de los capitales

---

<sup>170</sup> La “Truman Doctrine” hablaba expresamente de “U.S. aid to Greece, Turkey, and other nations ‘threatened by armed minorities and outside pressure’”.

nativos haciendo frente a la amplia competencia de la CE, etc. Pero los dos países tendrán que pagar tan presuntas ventajas con las quiebras en masa de empresas medianas y pequeñas, con la subida general de precios de mercancías y servicios, con la ruina de centenares de miles de campesinos y pescadores”<sup>171</sup>.

Está claro que la ideología de Shishkov le impedía ver con claridad la situación real en la que se encontraban España y Portugal en aquellos años previos a la adhesión de los dos países ibéricos. Lo que él calificaba de “quiebras en masa de empresas medianas y pequeñas” no era otra cosa que la necesaria consecuencia de la reconversión industrial y la modernización de la agricultura. Era la condición “*sine qua non*” para aumentar la productividad y la competencia en el mercado comunitario. Tanto España como Portugal debían aceptar la condicionalidad económica como un requisito necesario para poder integrarse en la entonces Comunidad Europea.

Esta situación se repetiría en los años posteriores a 1990 durante el período de negociación y adaptación para la adhesión de los países de Europa Central y Oriental que el propio Shishkov no pudo imaginar que sucedería, incluso en la Unión Soviética después de su transformación. Los países europeos de economía planificada tuvieron que adoptar drásticas reformas económicas como consecuencia de la condicionalidad de establecer una economía de mercado con capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado que todo país candidato a la adhesión a la UE debía aceptar, pero también debían adoptar una condicionalidad política, conforme a los criterios de Copenhague.

Ya nos hemos referido a la posición académica que equiparaban la imposición de criterios de condicionalidad por las Instituciones europeas con el “espíritu de dominación”

---

<sup>171</sup> Yuri Shishkov, op cit pp. 67 y 68

que en el pasado habían ejercido algunas naciones hoy Estados miembros de la Unión. Con frecuencia, ya lo hemos subrayado, se argumentaba que los PECO pasarían del control bajo una Unión (Soviética) al control de otra Unión (Europea). No vamos a seguir manteniendo el fuego de esta controversia, pero sí debemos dejar claro que cada país ocupa un lugar determinado en el contexto de la Unión, como sucede en el mundo global de las instituciones políticas y económicas internacionales. Y debemos comprender que una actitud de “rebeldía” aun persista en los políticos de la vieja escuela y nueva formación<sup>172</sup>.

No resulta sencillo encontrar muchos casos de aplicación de la llamada condicionalidad diplomática cuando hablamos de relaciones comerciales. El recurso a la imposición de limitaciones o más bien de aislamiento de un estado debido a su política interior no se puede trasladar a las relaciones entre organizaciones. No obstante, lo que si nos encontramos son situaciones en las que las declaraciones formales no coinciden con el espíritu de la letra de los acuerdos, convenios o tratados. Por esta razón se utiliza con demasiada frecuencia la fórmula de la “declaración” o “nota diplomática”.

En las relaciones entre la CEE y los países miembros del CAME, como hemos subrayado y seguiremos haciéndolo, no podía existir más que una relación bilateral. Por lo tanto, la “Declaración de Luxemburgo” de 25 de junio de 1988 era el típico documento de compromiso, breve y muy general, pero que encerraba una potente carga de profundidad. La situación de inestabilidad en la que se encontraban los Estados del bloque socialista que, por otra parte, miraban de reojo los éxitos de la CEE y su creciente importancia como potencia comercial, no les dejaba otra alternativa que aceptar las condiciones que la CEE les imponía.

---

<sup>172</sup> Así lo reconoce Péter Balázs en su trabajo para la Comisión Europea: “It thus remains that the societies and political elites of the countries manifest a sceptical attitude and even resistance towards integration into larger, multi-state structures, as such integration is traditionally perceived as foreign dominance”, “Central and Eastern Europe, 25 Years After the Fall of the Iron Curtain”, The State of Integration of East and West in the European Union”, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruselas, 2014, p. 13.

Un elemento importante que condicionaba la firma de la Declaración conjunta CEE-COMECON era la existencia de la “cláusula Berlín” que las Comunidades Europeas defendían por considerar a Berlín Occidental como parte integrante de la República Federal de Alemania y, por lo tanto, de la CEE. En la Comisión Europea se tenía constancia de la buena disposición de la Unión Soviética y, especialmente, de Gorbachov para que esta situación no fuera un obstáculo en las negociaciones en curso. El 25 de junio de 1988 fue firmada la Declaración conjunta CEE-COMECON gracias a los buenos oficios de Mijail S. Gorbachov y de su ministro de Asuntos Exteriores Eduard Sheverdnadze<sup>173</sup>. La Declaración fue firmada en nombre de la CEE por Hans Dietrich Genscher, presidente del Consejo de la CEE, y por Willy De Clerck, comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea.

Sin embargo, la letra de la “Declaración CEE-CAME de Luxemburgo” era interpretada de distinta forma por los medios diplomáticos del bloque socialista. En los contactos habituales entre funcionarios de la Comisión Europea y de las representaciones diplomáticas de los países socialistas acreditadas en Bruselas<sup>174</sup>, se podía sentir esta contradicción como reflejo de la imposición de la Comunidad a los Estados socialistas. Incluso se trataba de intoxicar a los medios con una posición que no se correspondía con la realidad, llegándose a afirmar, por ejemplo, que la “Declaración CEE-CAME de

---

<sup>173</sup> En una entrevista, el entonces comisario de Relaciones Exteriores, el belga Willy De Clerck, declaró: “La inclusión de la cláusula de Berlín Oeste era ya una costumbre aceptada, incluso, por algunos países del Este que, como Hungría, hacían al firmar con la CE una declaración unilateral recordando que los acuerdos cuatripartitos sobre Berlín de las cuatro potencias vencedoras no resultaban afectados. Sin esa cláusula sobre Berlín no hubiese habido declaración conjunta con el COMECON”. En la misma entrevista, el Comisario De Clerck reconocía el importante papel que desempeñó Gorbachov en la distensión de las relaciones Este-Oeste. El País, 9 de junio de 1988.

<sup>174</sup> Antes de la firma de la Declaración conjunta CEE-CAME de 25 de junio de 1988 los contactos exploratorios entre ambas partes y las negociaciones preparatorias tenían lugar entre funcionarios de la DG de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea y diplomáticos de los países socialistas acreditados en las respectivas embajadas ante el Gobierno del Reino de Bélgica. Estos contactos eran completados con misiones a las capitales de los países en cuestión. Muchos de estos “diplomáticos” eran agentes de los servicios de espionaje.

Luxemburgo” en materia de política comercial revestía un aspecto puramente bilateral puesto que no todos los países del CAME eran miembros del GATT<sup>175</sup>.

En no pocas ocasiones se ha recurrido a “presiones diplomáticas” durante los primeros tiempos de las relaciones entre la CEE y el CAME, utilizando para ello el principio del “*stop and go*”. Por lo tanto, en determinadas circunstancias la condicionalidad diplomática pudiera confundirse con la condicionalidad comercial. Como la condicionalidad impuesta por la Comisión suponía la renuncia a concesiones comerciales, económicas, cesión de tecnología, cooperación científica y técnica, etc. por parte de la parte más débil, los países del bloque no podían ocultar su “dependencia” y, finalmente la condicionalidad surtía efecto<sup>176</sup>.

Durante los años 70 del siglo pasado, en Checoslovaquia, el escritor y disidente Václav Havel fue el principal promotor del movimiento por las reformas y los derechos humanos “Carta 77”. Havel fue detenido en numerosas ocasiones a lo largo de su vida, pero el incidente que vivió durante la negociación del acuerdo de comercio para productos industriales entre la CEE y Checoslovaquia fue un típico ejemplo de condicionalidad. El levantamiento del arresto domiciliario de Václav Havel y su posterior liberación debido a las

---

<sup>175</sup> Durante el período de negociación del Acuerdo de comercio para los productos industriales CEE-Checoslovaquia tuvo numerosos encuentros, entre otros, con Emilian Vosicky que era un gran conocedor de la política comercial de la CEE y que en su artículo “Nouvelles perspectives des relations entre CAEM et CEE” argumentaba en el sentido señalado, magnificando la “Declaración de Luxemburgo” como un verdadero acuerdo de cooperación entre la CEE y el CAME, cuando en realidad era un compromiso para romper con el desencuentro entre ambas organizaciones que había durado más de 20 años desde sus primeros contactos.

<sup>176</sup> Muchas han sido las anécdotas ocurridas durante las negociaciones de los acuerdos con los países del bloque socialista, pero hay una que reviste un valor especial por el papel que desempeñó en el futuro el actor de la incidencia. Durante la presidencia de Husák en Checoslovaquia, en plenas negociaciones del Acuerdo de comercio para productos industriales con dicho país, la policía política checa había puesto bajo arresto domiciliario al disidente y escritor Václav Havel por participar en actividades contra su gobierno. En aquellos tiempos el italiano Carlo Ripa di Meana era comisario para la cultura y el medio ambiente en la Comisión presidida por Jacques Delors, y había conocido a Havel años atrás. Tras conocer su detención, Ripa di Meana me pidió que solicitara la intervención ante el Embajador checo, Lukas, para que pudiera visitar a Havel en Praga. Después de un período de tensiones y la “congelación” de las negociaciones del acuerdo de comercio, las autoridades checas permitieron la visita de Ripa di Meana a Havel y la libertad de éste. Después Havel fue presidente de Checoslovaquia desde 1989 hasta 1992.

presiones diplomáticas de la Comisión Europea, a iniciativa del comisario Carlo Ripa di Meana, fue un caso que se mantuvo en el mayor de los secretismos pero que supuso una demostración de fuerza de la Comisión y la CEE frente a un gobierno socialista.

## **2.2 FIN DE LA GUERRA FRIA<sup>177</sup>**

### **2.2.1 El principio de condicionalidad en la CEE: Debate teórico**

El principio de la condicionalidad política en la Comunidad Económica Europea se remonta a sus mismos orígenes cuando se contraponía el esquema de la “*Petite Europe*”, es decir la CEE de los miembros fundadores, a la “*Grande Europe*” que comprendía la OECE y el proyecto de la Zona de Libre Cambio que los británicos defendían desde 1956. Corría el año de 1958 y el papel geopolítico de la Comisión de la CEE fue fundamental en las relaciones de cooperación europea, como sostiene Laurent Werlouzet<sup>178</sup>.

En contra de algunas tesis defendidas por investigadores sobre la aplicación de la *uw* condicionalidad por la CEE, y después por la UE, como la que sostiene Amaya Úbeda de Torres<sup>179</sup>, que impone un enfoque jurídico, no es necesario la existencia de un mandato jurídico para que un Estado o, en nuestro caso, las Comunidades Europeas aplicaran la

---

<sup>177</sup> Algunas partes de este apartado fueron publicadas con algunas modificaciones o adaptaciones en “Derecho de la Unión Europea e Integración Regional”. Coordinador Pablo Cristóbal Molina del Pozo Martín. Tirant lo Blanc, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Valencia 2020, pp. 383-406.

<sup>178</sup> Warlouzet, L. escribía en un artículo que la Zona de libre cambio “présentée comme complémentaire de la CEE elle pourrait rapidement se révéler concurrente et même incompatible. Si une ZLE trop ambitieuse entre en fonction, la CEE risque d’être gênée dans ses initiatives et les pays qu’y participent n’auront plus aucun intérêt à s’investir dans l’Europe des Six”. “La Commission européenne face au défi de la Grande Europe: la négociation de la zone de libre-échange en 1958”, p. 365 y ss.

<sup>179</sup> Úbeda de Torres, Amaya, “La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 32, Madrid enero/abril 2009, pp. 49-88. Amaya Úbeda es Doctora en Derecho, Investigadora García Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

condicionalidad en cualquiera de su variada tipología. Por lo tanto no se puede compartir su afirmación de que “la inexistencia de un mandato jurídico directo en el seno del Derecho originario o derivado comunitario sigue siendo un escollo a la generalización del uso de la condicionalidad política<sup>28</sup>. La cláusula de condicionalidad debe, pues, formar parte del Derecho originario”<sup>180</sup>. Si bien es cierto que el Tratado de la Unión Europea, o Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992, declara en su artículo J. 1 párrafo 2, de las Disposiciones reativas a la política exterior y de seguridad común, que uno de los objetivos es “el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”<sup>181</sup> no quiere decir que hasta la fecha de entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la CEE hubiera ignorado que, como señala el mismo artículo en el otro párrafo, “la defensa de los valores comunes”. Lo que se confirmará en otros documentos posteriores de la Unión Europea, como el Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza. Sobre la procedencia de la aplicación de la condicionalidad política, la autora del artículo mencionado relata lo acontecido con motivo del Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y la República de la India sobre Asociación y Desarrollo con el mandato contenido en

---

<sup>180</sup> Úbeda de Torres, Amaya, “La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea”. Op. cit., p. 61.

<sup>181</sup> Tratado de la Unión Europea adoptado el 7 de febrero de 1992, en vigor desde 1993, establece en su Artículo J.1.2 que los objetivos de la política exterior y de seguridad común son los siguientes:

- la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión;
- el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas;
- el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París;
- el fomento de la cooperación internacional;
- el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

BOE núm. 11, de 13 de enero de 1994, páginas 858 a 926.

el Tratado en la política de cooperación al desarrollo, pero es un pasaje que no está relacionado con la aplicación de la condicionalidad a los PECO<sup>182</sup>.

La experiencia más conocida de la imposición de condicionalidad de la CEE se encuentra en el período anterior a la primera ampliación, más concretamente al período de la Francia del general Charles De Gaulle con su política anti británica, sin embargo “*strictu sensu*” la reacción más antigua de la condicionalidad hay que buscarla en los intentos de la dictadura del general Franco por aproximarse a la exitosa CEE en los años 60.

En efecto, el 9 de febrero de 1962, el ministro de Asuntos Exteriores de España, Fernando María Castiella, dirigió una carta al entonces presidente del Consejo de Ministros de la CEE, Maurice Couve de Murville solicitando la apertura de negociaciones de un acuerdo de asociación y, posteriormente, la adhesión a la organización supranacional. Como decía más arriba, corrían malos tiempos con la presencia en el Elíseo del presidente De Gaulle quien en 1963 vetó la entrada en la CEE a la Gran Bretaña. Recordemos que la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA) había surgido en un intento de contrarrestar el poder franco-alemán en el continente europeo.

---

<sup>182</sup> En efecto, Amaya Úbeda subraya lo siguiente: “la exigua base jurídica abrió una demanda ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que hubo de pronunciarse en 1996 acerca de la compatibilidad de la inclusión de una cláusula de democracia y Derechos Humanos en el Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y la República de la India sobre Asociación y Desarrollo con el mandato contenido en el Tratado en la política de cooperación al desarrollo. En efecto, el artículo 1.1 de dicho Acuerdo establecía como *base* para la cooperación entre las Partes el respeto de los Derechos Humanos y de los principios democráticos, constituyendo éstos, por tanto, un *elemento esencial* del mismo. Ello fue impugnado por Portugal, que alegó ante el Tribunal la falta de base jurídica que confiriese a la Comunidad las facultades necesarias para la celebración de dicho Acuerdo; en su lugar, el demandante exigía recurrir al artículo 235 del Tratado (hoy artículo 308 del TCE) y a la participación, en virtud de éste, de todos los Estados miembros en la celebración del Acuerdo. El TJCE desestimó el recurso”.  
Úbeda de Torres, Amaya, “La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea”, op. cit. p.62.

Cuando la CEE negociaba con los británicos su adhesión y la de otros dos Estados miembros de la EFTA, Dinamarca e Irlanda, el Gobierno español del general Franco dirigió el 14 de febrero de 1964 una nueva carta al Consejo de Ministros comunitario manifestando el interés de España de iniciar las conversaciones exploratorias que, sorprendentemente la CEE aceptó el 2 de julio del mismo año. El 9 de diciembre de 1964, una delegación española encabezada por el embajador Núñez iniciaba las negociaciones en Bruselas con la delegación comunitaria dirigida por el Comisario de Relaciones Exteriores, el belga Jean Rey.

Mientras parecía que la condicionalidad política pasaba a un segundo plano, la crisis interna que padecía la organización supranacional facilitaba la prioridad de otros principios ajenos a la democracia y el respeto de los derechos humanos que la dictadura violaba sistemáticamente. Aunque la CEE había ofrecido solamente un acuerdo comercial no preferencial, la acción agresiva de la diplomacia española logró cambiar la opinión de Bruselas y el Consejo de Ministros de la CEE aceptó la posición española el 16 de octubre de 1969, concluyendo un Acuerdo preferencial entre España y la CEE que fue firmado en Luxemburgo el 29 de junio de 1970. Fue un éxito para el gobierno del general Franco, en contra de lo que podría esperarse de la capacidad disuasoria de la CEE en base al principio de la condicionalidad que las potencias europeas en el seno del Consejo podrían haber ejercido.

En determinados círculos filo europeos españoles se especulaba con la posibilidad de una participación de España en uno de los bloques a pesar de su falta de democracia y la inexistencia del Estado de Derecho. Había países que formaban parte de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) sin haber cumplido con los principios de identidad de los miembros del bloque comercial que había surgido como competencia a la Comunidad

Económica Europea (CEE)<sup>183</sup>. Existía una competencia entre ambos bloques económicos por atraer a un significativo número de miembros que dieran cohesión a su espacio comercial. Parecía que la única condicionalidad que se exigía era su pertenencia al continente europeo y la apertura de su mercado.

Sin embargo, los PECO se enfrentaron a una situación muy diferente y, desde un principio, se postuló la prioridad de la estrategia política frente a la democrática, esperando que se trataría de una situación evolutiva con un saldo positivo. La apertura de la Unión Europea a los países procedentes de la órbita soviética fue una decisión política que no sólo se adoptó en Bruselas sino simultáneamente en algunas cancillerías de varios Estados miembros. La filosofía se basaba en el principio de que el éxito económico implicaría una evolución democrática hacia el Estado de Derecho. Los hechos mostrarían que tal presunción no sería confirmada plenamente por la evidencia posterior.

Sin embargo, la evolución de la aplicación del principio de condicionalidad tendría un importante empuje después de la adhesión de los tres miembros de la EFTA, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, que representaban una tradición democrática consolidada y el respeto a las libertades públicas y los derechos humanos. Más aun, los acuerdos en el Consejo Europeo de Copenhague, que tuvo lugar el 7 y 8 de abril de 1978, establecían que la democracia

---

<sup>183</sup> La Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) o European Free Trade Association (EFTA) surgió de la Convención de Estocolmo firmada el 4 de enero de 1960, promovida por el Reino Unido, y a la que pertenecían Portugal, además de Austria, Dinamarca, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza. Por lo tanto, la condicionalidad democrática no era exigida para la pertenencia al bloque comercial y había ciertas dudas de que hubiera sido condición *sine qua non* para la integración de España en la CEE. El reconocimiento del régimen franquista por los Estados Unidos, con quien mantenía una importancia alianza militar, podría haber sido el visado para su “legitimación” por otros Estados europeos. Llegó a plantearse la pregunta de si la integración de España era un problema político o económico.

representativa y el respeto de los derechos humanos son principios fundamentales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas<sup>184</sup>.

El Tratado de Lisboa, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, reitera el objetivo de consolidar la Unión Europea como un espacio de derechos y libertades que sirva de ejemplo. Así, después de mencionar en el artículo 2.1 que “la Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos”, en el apartado 5 lo reitera y trata de aludir a qué valores se refiere, mencionando “la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas” Y en el punto 3 de este artículo subraya que “la Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño<sup>185</sup>.”

---

<sup>184</sup> Las Conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague, del 7 y 8 de abril de 1978, en su apartado “Declaration on Democracy”, reitera y subraya los ideales en los que se fundamentan las Comunidades Europeas y los principios que deben respetar sus miembros:

“The Heads of State and of Government confirm their will, as expressed in the Copenhagen Declaration on the European Identity, to ensure that the cherished values of their legal, political and moral order are respected and to safeguard the principles of representative democracy, of the rule of law, of social justice and of respect for human rights.

The application of these principles implies a political system of pluralist democracy which guarantees both the free expression of opinions within the constitutional organization of powers and the procedures necessary for the protection of human rights.

The Heads of State and of Government associate themselves with the Joint Declaration by the Assembly, the Council and the Commission whereby these institutions expressed their determination to respect fundamental rights in pursuing the aims of the Communities.

They solemnly declare that respect for and maintenance of representative democracy and human rights in each Member State are essential elements of membership of the European Communities”.

<sup>185</sup> El Artículo 2.5 del Tratado de Lisboa dice: “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”. Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de

Además, el artículo 10 A. 1 del Tratado de Lisboa alude a “los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo”, aunque en el apartado 2 declara que “la Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones...” y en el subapartado b) especifica que pretende “consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional”<sup>186</sup>. Y el Artículo 8 A 1 declara que “el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa”<sup>187</sup>.

### **2.2.2 La excepción de la Rumania de Ceaucescu**

Nicolae Ceaucescu fue Secretario general del Partido Comunista de Rumania desde 1965 hasta 1989 y dirigió los destinos de la República Socialista de Rumania desde 1967 hasta su derrocamiento en diciembre de 1989 por una revuelta popular, que tuvo lugar después de una serie de huelgas y disturbios de los mineros en Timisoara y su sangrienta represión el 20 de diciembre de ese año. Paradojas de la Historia demuestran que el

---

la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, DOUE C 306 de 17 de diciembre de 2007, p. 11.

<sup>186</sup> El Tratado de Lisboa dice en su Artículo 10 A:

1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;

b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional. DOUE C 306 de 17 de diciembre de 2007, p. 23.

<sup>187</sup> DOUE C 306 de 17 de diciembre de 2007, p. 14.

“Conducator” rumano gozó de las simpatías occidentales e incluso fue condecorado por gobiernos democráticos europeos<sup>188</sup>.

La Rumania de Ceaucescu fue el primer país del bloque socialista en reconocer la personalidad jurídica de las Comunidades Europeas y abrir una delegación diplomática en Bruselas. Ya en los años 1960 se había alejado del Pacto de Varsovia y condenó la invasión de Checoslovaquia en 1968. Mantuvo su independencia de Moscú en las relaciones internacionales y dirigió un liderazgo dentro del grupo de Países No Alineados (PNA). Desde el principio controló todos los resortes de la vida política y económica del país, incluida la libertad de expresión y la seguridad, a través de la “*Securitate*”, la policía política del estado, que impedía cualquier oposición al régimen. Desde 1972 desarrolló un programa de sistematización y el culto a su personalidad para construir una sociedad socialista desarrollada multilateralmente. Decidió reembolsar la deuda externa mediante el aumento de las exportaciones de productos agrícolas e industriales, provocando escasez de alimentos, energía y productos de primera necesidad en el país, que afectó al nivel de vida de la población.

Aunque como hemos examinado en las páginas precedentes, la Comunidad Económica Europea suscribió numerosos acuerdos sectoriales con casi todos los países del bloque socialista, no es hasta 1974 cuando la CEE decide una aproximación más firme al Estado disidente a pesar de la falta de libertades políticas y económicas dirigido por el dictador Ceaucescu. Ya existía el precedente del Acuerdo preferencial de 1970 con España, pero se trataba en esta ocasión de abrir una brecha en el bloque comunista, con un control

---

<sup>188</sup> El dictador Nicolae Ceaucescu recibió numerosas condecoraciones y premios de países democráticos. Fue nombrado *Doctor Honoris Causa* por varias Universidades, entre otras la Universidad de Niza en 1975, entre las condecoraciones figuran algunas de las más altas como la “Legión de Honor” de Francia, la “Clase Especial de la Gran Cruz de la Orden del Mérito de la República Federal de Alemania” en 1971, la de “Caballero de Gran Cruz adornada con el Gran Cordón de la Orden al Mérito de la República Italiana”, la “Orden del Elefante” de Dinamarca en 1980, la de “Caballero de la Gran Cruz de la Muy Honorable Orden del Baño” del Reino Unido en 1978, la Gran Cruz de la Real Orden Noruega de San Olaf”, aunque algunas de ellas le fueron revocadas con posterioridad.

mucho más férreo que el que ejercía el dictador español. ¿Se puede hablar aquí de que la CEE practicaba una condicionalidad geopolítica o estrictamente comercial?

La CEE se había inclinado por una aproximación selectiva basada en criterios políticos en sus relaciones con los países de economía socialista. Veamos cuáles fueron los orígenes de estas relaciones comerciales, que supusieron un salto cualitativo en las relaciones de la CEE con los países de Europa Central y Oriental. En enero de 1972 Rumania había solicitado a la Comunidad Europea la aplicación de los beneficios del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), que la Comunidad le otorgó en 1974. Esta política comunitaria era la respuesta al rechazo por parte de otros Estados socialistas a la propuesta de negociación de acuerdos comerciales bilaterales.

El siguiente paso fue la negociación entre la CEE y Rumania de un Acuerdo relativo a la creación de una comisión mixta y de un Acuerdo sobre el comercio de productos industriales entre la Comunidad Económica Europea y la República Socialista de Rumania, gobernada por el “*Conducator*” Ceaucescu. ¿Cuál era la táctica de la CEE? ¿A quién imponía una condicionalidad política y comercial? ¿A Rumania? No. Desde Bruselas se había enviado un mensaje al CAME informando de que la única vía de aproximación era la bilateral y, en ningún caso entre organizaciones. Además, se imponía el criterio de una aplicación selectiva a favor de los Estados según su actitud hacia las Comunidades Europeas.

La CEE firmó por primera vez un acuerdo comercial clásico de forma bilateral con un país miembro del CAME en diciembre de 1980. El Acuerdo sobre el comercio de productos industriales se concluyó por un período de cinco años y el Acuerdo sobre la Comisión mixta lo fue por una duración ilimitada. Además, este primer acuerdo con un país socialista serviría de modelo para los posteriores que la CEE negociaría con otros países del bloque. El Acuerdo

de comercio de productos industriales con Checoslovaquia de 1988 se negoció siguiendo el modelo rumano.

El Acuerdo firmado con la República socialista de Rumania era una concesión y un premio al país de los Cárpatos por su independencia respecto al bloque soviético y del Pacto de Varsovia. Además, el gobierno de Ceaucescu sostuvo una relación de proximidad hacia la Comunidad que no desarrollaron los demás países socialistas. El acuerdo contenía todos los elementos que ya hemos desarrollado en apartados anteriores al hablar de las cláusulas típicas comerciales, incluida la cláusula de la nación más favorecida, aunque en la práctica era solamente testimonial pues no podía aplicarse de forma recíproca al no tener Rumania un arancel aduanero reconocido por el GATT como hemos señalado. Una cláusula de salvaguardia, una cláusula de precios y la cláusula territorial o “cláusula Berlín” estaban incluidas en el texto del acuerdo.

Rumania era miembro del “Grupo de los 77” lo que facilitó la concesión de un trato comercial privilegiado<sup>189</sup>. Era, pues, otro premio que se concedía a Rumania y que no se extendía al resto de los países socialistas de Europa, constituyendo una manifestación de condicionalidad discriminatoria con causa en un factor político. Todas estas concesiones no eran libres de cargas ya que, como hemos señalado con anterioridad, se exigía una condicionalidad a las concesiones, unas obligaciones que, en el caso de Rumania suponía, entre otras, la concesión de “facilidades comerciales” a los operadores económicos comunitarios, reduciendo su comercio exterior con el resto de los países del CAME.

---

<sup>189</sup> El Grupo de los 77 tuvo su origen en 1964 y fue constituido por 77 países en vías de desarrollo, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, con objeto de realizar actuaciones coordinadas sobre temas concretos en sectores del comercio, la agricultura, la energía, las materias primas y otros asuntos de interés para el conjunto de sus miembros. El número de sus miembros se sitúa actualmente en 134 Estados y Paquistán asumió la presidencia en 2022.

En 1986 el Consejo de la CEE autorizó la sustitución del Acuerdo con Rumania de 1980 por otro más amplio, aunque las negociaciones tuvieron que ser suspendidas en abril de 1989 y el acuerdo vigente congelado debido a la represión que el gobierno de Ceaucescu llevaba a cabo contra sectores específicos de la población y, específicamente, contra los trabajadores mineros. Tras las revueltas, el dictador rumano fue detenido, juzgado y ejecutado en diciembre de 1989, en condiciones que aun no se han aclarado.

En enero de 1990 el gobierno provisional rumano estableció una Comisión gubernamental para la transición hacia una economía de mercado. En las primeras elecciones que tuvieron lugar en mayo, el Frente de Salvación Nacional obtuvo una mayoría aplastante y, en junio de 1990, fue nombrado Petre Roman como primer ministro de la época post socialista<sup>190</sup>. Los dos acuerdos de 1980 con Rumania fueron sustituidos por un Acuerdo de comercio y de cooperación comercial y económica, firmado en octubre de 1990. ¿Cuál fue el papel que los países occidentales y la Comunidad Europea desempeñó en los sucesos que pusieron fin a 22 años del gobierno de Ceaucescu y en la transición de Rumania hacia una democracia con perspectivas de integración en el bloque comunitario?<sup>191</sup>

El Acuerdo comercial para los productos industriales que la Comunidad Europea firmó con Checoslovaquia en 1988 fue el único basado en el contenido del existente con Rumania de 1980 de los firmados por la CEE con los países del bloque socialista.

---

<sup>190</sup> Petre Roman, que fue primer ministro de Rumania entre 1989 y 1991 hablaba perfectamente español, por ser hijo de la española Hortensia Vallejo, casada con el brigadista en la Guerra civil española Valter Roman.

<sup>191</sup> Los servicios de la Dirección General de Relaciones exteriores de la Comisión Europea organizaron el viaje del comisario Andriessen a Praga, Sofía y Bucarest, que se efectuó el 14 de enero de 1990 con objeto de analizar sobre el terreno la evolución de los hechos en estos tres países socialistas que eran observados por la Comunidad Europea con gran interés y preocupación, especialmente tras los trágicos sucesos producidos en el país de los Cárpatos. La febril actividad que se venía produciendo en la Comisión Europea la contemplé muy de cerca ya que participé en los preparativos de esta macro misión a los tres países, de cuyas relaciones con dos de los cuales era responsable el autor de esta tesis.

Posteriormente, en 1990, fue sustituido por el Acuerdo de comercio y cooperación comercial y económica siguiendo el que se había negociado con Hungría de forma casi coetánea. Con esta práctica la CEE estaba aplicando la política de carácter diferencial en la negociación de los acuerdos comerciales con los países de Europa Central y Oriental, ajustándose al principio de condicionalidad según sus méritos.

### **2.2.3 Acuerdos de comercio y de cooperación CEE-PECO**

Desde 1988 la Comunidad Económica Europea inicia una fase de negociaciones comerciales con algunos Estados de Europa Central y Oriental, que estaban interesados en la negociación bilateral para mejorar las relaciones comerciales y la exportación de sus productos al mercado comunitario. Los dos países más predispuestos y con un nivel de desarrollo importante dentro del CAME eran la República Socialista Federativa de Checoslovaquia y la República Popular de Hungría.

El Acuerdo comercial para el comercio de productos industriales con Checoslovaquia era el primero que la Comunidad firmaba con un país socialista fundador del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Las negociaciones de este acuerdo y del que le sustituyó, el Acuerdo de comercio y cooperación comercial y económica de 1990, sufrieron períodos muy tensos en los que la Comisión Europea tuvo que aplicar el principio de “*stop and go*” e incluso formalizar presiones diplomáticas con motivo de la violación de derechos humanos. La presidencia de la República de Checoslovaquia estaba en manos de Gustáv Husak desde 1975 y ejerció su cargo con gran dureza reprimiendo las cada vez más frecuentes manifestaciones desde finales de la década de 1980<sup>192</sup>. La Comunidad se encontró con un

---

<sup>192</sup> Gustáv Husák fue secretario general del Partido Comunista de Checoslovaquia entre 1969 y 1987, es decir, después de la invasión de las tropas del Pacto de Varsovia que puso fin a la “Primavera de Praga” protagonizada por Alexander Dubcek. Curiosamente ambos eran de origen eslovaco. En 1950

caso muy peculiar que limitaba la posibilidad de aplicar el principio de condicionalidad comercial. Se trataba de la República Socialista Federativa de Checoslovaquia que, al haber sido parte contratante fundadora del GATT y no haber firmado protocolo de adhesión, no se le podía imponer otras obligaciones. Es verdad que el gobierno de Praga no respetaba sus obligaciones como miembro del GATT y por esta razón incluso Estados Unidos no reconocían sus derechos como miembro fundador y parte contratante del Acuerdo General.

El testimonio de la inmolación del estudiante Jan Palach el 19 de agosto de 1988, en el aniversario de la invasión de Checoslovaquia por las tropas de del Pacto de Varsovia reflejaba la represión por la policía de la Seguridad del Estado (StB). A finales de 1989 el régimen no resistió la presión popular y triunfó la “Revolución de Terciopelo” que puso fin a la presidencia de Husák y significó el fin de la era comunista en Checoslovaquia. Mientras, las negociaciones entre la CEE y los representantes checoslovacos continuaban en Bruselas y Praga. Nuevamente habría que hacerse la pregunta sobre el papel que desempeñaron las relaciones comerciales y la imposición de condicionalidad en la transformación del régimen comunista hacia una democracia en el país centro europeo.

El nombramiento de Mijail S. Gorbachev como secretario general del PCUS fue una sorpresa para soviólogos, admiradores y detractores del bloque comunista, que sería el embrión de la mayor transformación sufrida por el continente europeo desde la Revolución de

---

había sido víctima de las purgas stalinistas y encarcelado entre 1954 y 1960. Sufrió la animadversión del nacionalista checo y antiguo SG del Partido Comunista y presidente de la República Anotín Novotny, pero fue indultado en 1963. Fue vice primer ministro con los reformistas de Dubcek en abril de 1968 y participó en las negociaciones entre Dubcek y Breznev en Moscú, después de la invasión de las tropas del Pacto de Varsovia en agosto de 1968. Anuló las reformas de Dubcek, a quien apartó del gobierno, y fue nombrado presidente de la República en 1975 que ostentó durante el período conocido como la “Normalización”. Dimitió como presidente de la República a finales de 1989 ante el triunfo de la “Revolución de Terciopelo”.

Octubre de 1917<sup>193</sup>. El impacto geopolítico se sentirá aun durante varias generaciones de europeos nacidos bajo regímenes socialistas en el Este de Europa. En las relaciones Este-Oeste el nuevo “Zar Rojo” permitió la firma de la “Declaración conjunta CEE-COMECON, que tuvo lugar en Luxemburgo el 25 de junio de 1988 y que supuso el comienzo de una nueva era en la aproximación entre los países europeos de distinta ideología. ¿Fue consciente el nuevo mandatario del Kremlin de las consecuencias de la aceptación de las condiciones que imponía la CEE a las que la URSS se había opuesto durante décadas?

Lo cierto es que la Declaración de Luxemburgo dejó el camino libre y expedito para que la Comunidad Europea fuera reconocida jurídicamente y el establecimiento de relaciones diplomáticas entre la Comunidad y los países miembros del CAME fuera una realidad<sup>194</sup>. En la firma de la Declaración conjunta sobre el establecimiento de relaciones oficiales entre la CEE y el CAME actuaron el ministro de Asuntos exteriores de la República Federal de Alemania, Hans-Dietrich Genscher, a la sazón presidente del Consejo de Ministros de Asuntos exteriores de la CEE, y, por parte del CAME, participó R. Rohlicek, presidente del comité ejecutivo del CAME, junto con Viacheslav Sytchov, secretario de organización del CAME.

---

<sup>193</sup> Como he declarado en otro lugar, tuve la ocasión de asistir como representante de España en las reuniones que tenían lugar, de forma rotatoria, en las embajadas de los países occidentales en Moscú durante ese período. En una reunión que tuvo lugar en la embajada de los Estados Unidos en el mes de marzo de 1985, tras el fallecimiento de Konstantin Chernienko, el primer secretario anfitrión había subrayado que “un tal Mijail Sergeyevich Gorbachev no tenía ninguna posibilidad de suceder al recién fallecido”; unos días después, el 11 de marzo, era nombrado Secretario general del PCUS y primer presidente de la URSS nacido en tiempos del comunismo. Ni siquiera los “expertos en cuestiones soviéticas” *sur le champ* disponían de una información fiable.

Recientemente, en conversaciones con antiguos dirigentes de la Unión Soviética he escuchado algunas versiones sobre el nombramiento de Gorbachev como una decisión residual ante la posibilidad de que fuera nombrado un candidato “no eslavo”, como había sucedido con Stalin. Parece ser que el candidato de mayor consenso dentro de la “troika sucesora” era el Secretario general del Partido Comunista de Azerbaiyán. Las especulaciones históricas no pueden contrastarse a posteriori. Gorbachev era de ascendencia ruso-ucraniana.

<sup>194</sup> Decisión del Consejo 88/345/CEE, de 22 de junio de 1988, relativa a la celebración de la declaración conjunta sobre el establecimiento de relaciones oficiales entre la Comunidad Económica Europea y el Consejo de Asistencia Mutua Económica. D.O. L 157, de 24 de junio de 1988, p. 34.

Entre 1988 y 1990, la Comunidad Europea negoció y firmó acuerdos de comercio y de cooperación comercial y económica con Hungría, Polonia, Unión Soviética, Checoslovaquia, Bulgaria, Rumania y la extinta República Democrática Alemana. Durante este período se produjo una competencia entre los gobiernos de los distintos países de Europa oriental para mostrar a Bruselas la firme decisión de abandonar el camino del socialismo y abrazar el sistema democrático y la economía de mercado. La respuesta a la pregunta anterior era que la CEE premiaba a los más firmes conversos con la firma de un acuerdo de comercio y cooperación, con los derechos y ventajas comerciales que se incluían en su texto. La Comunidad dosificaba el premio conforme al criterio de condicionalidad política y comercial “según los méritos de cada candidato”.

¿Cuáles eran las condiciones que deberían asumir los candidatos para ser beneficiarios de un acuerdo de comercio y cooperación? En primer lugar, la Comunidad exigía que el Estado interesado en negociar y firmar un acuerdo debería reconocer de forma explícita la personalidad jurídica de las Comunidades, mediante el establecimiento de relaciones diplomáticas. Recordemos que el CAME siempre había propuesto relaciones entre ambas organizaciones en el mismo plano de igualdad, a lo que la Comunidad Europea se negó de manera firme al no existir simetría entre ambas organizaciones.

Durante el período de la “guerra fría” la Comunidad solamente mantuvo relaciones con la República Socialista de Rumania y con la República Federativa Socialista de Yugoslavia. Ciertamente el primer país socialista que había acreditado un embajador ante las Comunidades fue Yugoslavia, dirigida por el mariscal Josip Broz “Tito”<sup>195</sup>. Sin embargo,

---

<sup>195</sup> La República Federativa Socialista de Yugoslavia existió entre 1963 y 1992, que había sustituido a la República Democrática Federal de Yugoslavia, fundada por Josip Broz “Tito” que mantuvo la unidad de la federación balcánica hasta 1980. Tito se mantuvo alejado de la influencia soviética y criticó las invasiones de Hungría y Checoslovaquia por las tropas del Pacto de Varsovia.

recordemos que los dos únicos acuerdos que la CEE había firmado con estos dos países socialistas, el Acuerdo preferencial de comercio y cooperación de 1970, con Yugoslavia, y el Acuerdo sobre el comercio de productos industriales de 1980, con Rumania, habían sido suspendidos por motivos políticos en noviembre de 1991 y en abril de 1989 respectivamente.

Aquí hay que subrayar que se producían las circunstancias que establecían los principios en los que se fundamenta la creación de las Comunidades Europeas, por lo que la suspensión del Acuerdo se basaba en la alegación de la violación de una disposición fundamental, refiriéndose a la falta de democracia y violación de los Derechos humanos, lo que contrastaba con el establecimiento de relaciones diplomáticas con el régimen de Belgrado. Además, Yugoslavia tenía un estatuto de asociación al Consejo de Ayuda Mutua Económica muy limitado<sup>196</sup>. En cualquier caso, por razones obvias, no vamos focalizar este estudio en el país balcánico.

Si durante la “guerra fría” los países occidentales habían facilitado determinadas ventajas comerciales y oportunidades de cooperación económica y técnica a los países disidentes del bloque soviético, a cambio del respeto a los derechos humanos y a limitadas libertades públicas, la CEE también incluyó este principio de condicionalidad en sus relaciones comerciales con los países del CAME. Sin embargo, aunque las contraprestaciones de los países socialistas pudieran parecer de difícil cuantificación, el resultado fue que todos deseaban introducir las reformas requeridas por la CEE y su transformación en economías de mercado. También incluían *de facto* reformas políticas que afectaban a los derechos humanos y las libertades públicas, cuya violación, como podemos apreciar en diversas partes de este trabajo, suponía la drástica paralización de las negociaciones.

---

<sup>196</sup> Aunque la República Federativa de Yugoslavia era un país con comercio de estado, en la Comisión Europea estaba incluida en la “Dirección Mediterráneo, Oriente próximo y Oriente medio” de la Dirección General de Relaciones Exteriores.

Los Acuerdos de comercio y los Acuerdos de comercio y cooperación con Checoslovaquia y Hungría, y todos los que les siguieron, se fundamentaban básicamente en la negociación de concesiones comerciales mediante la rebaja de aranceles y la cooperación técnica, principalmente en materia estadística y de armonización y estandarización. Las herramientas jurídicas utilizadas en las negociaciones para otorgar concesiones comerciales a los PECO fueron fundamentalmente el Reglamento (CEE) 288/82 relativo al régimen común aplicable a las importaciones<sup>197</sup>, el Reglamento (CEE) 1765/82 relativo al régimen común aplicable a las importaciones de países de comercio de Estado<sup>198</sup> y el Reglamento (CEE) 3420/83 relativo a los regímenes de importación de los productos, originarios de países de comercio de Estado, no liberalizados a nivel de la Comunidad<sup>199</sup>.

Los Acuerdos de comercio y cooperación eran considerados “acuerdos de primera generación” desde el punto de vista de su contenido ya que, en el plano temporal existieron otros acuerdos entre la CEE y los países del CAME anteriores a éstos. Los “Acuerdos Europeos” representan, pues, la “segunda generación de acuerdos” y fueron previos a los Acuerdos de adhesión con los Estados que habían abandonado la ideología socialista y la economía de dirección central. Los Acuerdos de adhesión eran firmados en virtud del actual artículo 49 del Tratado de la Unión Europea. En los acuerdos de primera generación ya se incluía la referencia al respeto al Acta final de la Conferencia sobre Seguridad y la

---

<sup>197</sup> Reglamento (CEE) n° 288/82 del Consejo, de 5 de febrero de 1982, relativo al régimen común aplicable a las importaciones. Official Journal L 35 de 9.2.1982, pp. 1-44. Edición especial en español: Diario oficial de las Comunidades Europeas, Capítulo 11, Volumen 015, pp. 176-219.

<sup>198</sup> Reglamento (CEE) n1 1765/82 del Consejo, de 30 de junio de 1982, relativo al régimen común aplicable a las importaciones de países de comercio de Estado. Official Journal L 195 de 5.7.1982, pp. 1-20. Edición especial en español: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Capítulo 11, volumen 015, pp. 249-268.

<sup>199</sup> Reglamento (CEE) 3420/83 del Consejo, de 14 de noviembre de 1983, relativo a los regímenes de importación de los productos, originarios de países de comercio de Estado, no liberalizados a nivel de la Comunidad. Official Journal L 346 de 8.12.1983, pp. 6-90. Edición especial en español: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Capítulo 11, Volumen 019, pp. 8-92.

Cooperación en Europa, de Helsinki y a los documentos finales de las reuniones de Madrid y Viena. Existía, además, una condicionalidad global.

La Comunidad Europea, después Unión Europea, siempre ha aplicado una condicionalidad “*ex ante*” con los países de Europa Central y Oriental, dando un tratamiento específico a cada país, conforme a su disposición de aceptar las condiciones que se les imponía desde Bruselas. La condicionalidad implicaba elementos políticos, económicos y de respeto a los derechos humanos. Por lo tanto, es frecuente observar en los preámbulos del texto de los acuerdos claras referencias a la adaptación de los principios políticos, económicos y libertades públicas existentes en la Unión respeto de los derechos humanos, introducción de reformas, abolición de monopolios, etc. Así, pues, las facilidades comerciales ofrecidas por la Unión Europea implicaban condicionalidad en distintos niveles: social, político y económico.

#### **2.2.4 Relaciones CEE-CAME y la condicionalidad comercial**

Hay que remontarse hasta el 24 de enero de 1963 cuando el Consejo adoptó el Reglamento 3/63/CEE que era la primera manifestación de derecho derivado comunitario que afectaba a las relaciones con los países del bloque socialista con comercio de estado. Probablemente sea éste el punto de partida en los contactos entre ambos bloques aplicándose el principio de condicionalidad de orden comercial. El objeto no era otro que el de regular las prácticas de los países socialistas de exportaciones de productos con precios inferiores a los de referencia y eliminar las prácticas de *dumping*.

Por lo tanto, la Comunidad se reservaba la posibilidad de aplicar medidas adecuadas a la distorsión que pudieran afectar a los flujos comerciales, como era el eventual gravamen con impuestos compensatorios. Así, pues, las relaciones de la CEE con los países del CAME han

visto la amenaza de una condicionalidad comercial, muy distinta a la que podía ofrecer la posibilidad de ejercer unas medidas de retorsión cuyo ámbito era mucho más limitado que los efectos más severos de éstas últimas.

Hemos aludido más arriba a la evolución de las relaciones entre la CEE y los países del bloque socialista, con un especial tratamiento del que se benefició Rumania por su actitud díscola frente a la hegemonía de Moscú y su alejamiento del Pacto de Varsovia. A partir de 1972 se produce la aproximación del CAME hacia las Comunidades con objeto de superar las limitadas relaciones comerciales existentes hasta la fecha y promover un amplio acuerdo comercial que impidiera las relaciones bilaterales de sus miembros con la Comunidad Europea. Ya hemos repetido que la CEE no hubiera aceptado nunca tal proposición por la distinta estructura de ambas organizaciones, pues mientras que la CEE utilizaba políticas comunes por cesión de soberanía de sus miembros, tal como era el caso de la Política Comercial Común, el CAME no disponía de tales competencias.

Con posterioridad, el Consejo acordó, en noviembre de 1974, el envío de un “*aide-mémoire*” a cada uno de los países del bloque socialista para comunicarles que la Comunidad estaba dispuesta a negociar acuerdos con cada uno de ellos, y por separado, acuerdos comerciales que sustituirían los bilaterales existentes con los Estados miembros de la CEE, adjuntando un modelo para los acuerdos que se produjeran en el futuro. Esta propuesta de la Comunidad no recibió respuesta alguna y significaba la sustitución de un sujeto en las relaciones contractuales existentes hasta fecha entre Estados miembros y países socialistas, en acuerdos firmados y en vigor desde antes de la puesta en práctica de la Política Comercial Común (PCC). Sin embargo, en febrero de 1976 el CAME dirigió a la CEE “un proyecto de acuerdo comercial entre las dos organizaciones y sus Estados miembros”.

Los acuerdos sectoriales entre la CEE y los Estados socialistas adoptaban la forma de “canje de notas” donde intervenían la Comisión Europea, por una parte, y el ministerio y la empresa de exportación correspondiente al país en cuestión<sup>200</sup>. Los acuerdos en el sector de los textiles que la CEE y los países socialistas de Europa habían firmado fueron renovados y extendidos a los nuevos Estados surgidos tras la desaparición del bloque soviético a partir de la década de los 90 del siglo XX, de la misma manera que se extendían a otros Estados los beneficios del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), que en un principio solamente habían sido otorgados a Rumania.

Los sectores de los productos agrícolas y carnes de ganado también fueron cubiertos por acuerdos que se concluían en la misma forma, es decir mediante el “canje de notas”. En realidad, existía una condicionalidad tácita que se refería a la “autolimitación” de las exportaciones de los productos cubiertos por los acuerdos al mercado comunitario<sup>201</sup>. La Comunidad se comprometía a no aplicar restricciones cuantitativas a la importación de productos procedentes de los países de los PECO, con la condición de que las exportaciones no superen las cantidades convenidas anualmente<sup>202</sup>. Era, pues, un cúmulo de condiciones las que se aplicaba, o se podrían aplicar en caso de incumplimientos de las obligaciones contractuales adquiridas por los países firmantes.

---

<sup>200</sup> El “canje de notas” es una modalidad de acuerdo simplificado caracterizado por un intercambio de documentos o notas por parte de las partes intervinientes y con el mismo valor jurídico. Se trata de documentos en la que una parte realiza una propuesta y la otra envía una respuesta positiva, con la transcripción textual de la propuesta manifestando su aceptación de las condiciones. Ambos documentos o notas constituyen el acuerdo, reuniendo todas las condiciones para su validez y entrando en vigor tan pronto como el canje de documentos debidamente firmados tiene lugar.

<sup>201</sup> Los “acuerdos de autolimitación” relativos a ciertos sectores preveían una reducción del prélèvement aplicado normalmente a las importaciones provenientes de los países de Europa del Este en contrapartida a una limitación voluntaria de sus exportaciones hacia el mercado comunitario.

<sup>202</sup> En los acuerdos se decía explícitamente que “les autorités compétentes s’engagent a veiller à ce que les exportations vers la Communauté des produits visés ne dépassent pas les quantités annuelles”.

En realidad, los “acuerdos de autolimitación” no tenían un carácter discriminatorio pues la Comunidad había suscrito este tipo de acuerdos con otros países que no pertenecían a la órbita socialista. Por ejemplo, mediante la Decisión 81/359/CEE del Consejo de 28 de abril de 1981, se concluyeron acuerdos de autolimitación en sector cárnico con Austria e Islandia, además de Polonia y Rumania. Otro asunto especialmente sensible era la imposición por la Comunidad de condiciones a países que eran Partes Contratantes del GATT, como era el caso de Checoslovaquia, y en el caso de Polonia también se incluía en los acuerdos una referencia a la participación de los contratantes en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y sus obligaciones con el mismo<sup>203</sup>.

La política comercial comunitaria respecto a los PECO tomó un gran impulso en la Cumbre del Arch del G 7 que tuvo lugar en París el 14 de julio de 1989, pues, por una parte, la Comisión de la Comunidad Económica Europea fue designada coordinadora de la ayuda suministrada a los PECO por los países del Grupo de los 24 y, por otro lado, en esta reunión se adoptó el acuerdo de la creación del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)<sup>204</sup>, con el objeto de financiar las reformas en los PECO. El programa PHARE inició sus actividades utilizando ayuda financiera y medidas de política comercial. El G-24 se reunió a nivel ministerial en Bruselas el 13 de diciembre de 1989<sup>205</sup>, recomendando la extensión del programa PHARE al resto de los PECO y de esta forma pasaron a ser beneficiarios también Checoslovaquia, Bulgaria y Yugoslavia.

---

<sup>203</sup> En loa acuerdos de autolimitación se decía que “les dispositions du présent arrangement sont acceptées sans préjudice des droits et obligations des parties dans le cadre du GATT”.

<sup>204</sup> El BERD (*Banque Européenne pour la reconstruction et le développement*) o EBRD (*European Bank for Reconstruction and Development*), que tiene su sede en Londres, inició oficialmente sus operaciones el 1 de abril de 1991.

<sup>205</sup> Esta medida recogía el acuerdo adoptado en la reunión de Jefes de Gobierno de los Estados miembros de la CE que tuvo lugar en París el 18 de noviembre de 1989 y fue ratificada por el Consejo Europeo de Estrasburgo, reunido el 8 y 9 de diciembre del mismo año.

Durante las negociaciones de los acuerdos Comunidad se reservaba acciones disuasorias frente a eventuales abusos en los intercambios comerciales con PECO, mediante la inclusión en los acuerdos de “cláusulas de salvaguardia” y otras medidas que velaran por la reciprocidad y no discriminación en las relaciones mutuas, incluso se preveía “un procedimiento de consulta” para el correcto funcionamiento del acuerdo. Como vemos, en las relaciones comerciales la Comunidad aplicaba no sólo el principio de la condicionalidad comercial sino un mecanismo que garantizase el cumplimiento de las obligaciones de los países socios firmantes de los acuerdos.

En el caso de los acuerdos de productos agrícolas con los PECO las exportaciones procedentes de estos países debían tener en consideración que la Comunidad había establecido una “Organización Común de Mercado” (OMC) para determinados productos, entre ellos los cereales, frutas, legumbres, etc que se extendieron a otros del sector cárnico. Así, pues, la existencia de la propia Política Agrícola Común (PAC) actuaba como reglas de condicionalidad frente a las exportaciones de los terceros países, entre ellos los países de Europa Central y Oriental. Polonia fue el primer país socialista que desde 1965 se benefició de la decisión de no aplicar los “montantes compensatorios” a algunas de sus exportaciones al mercado comunitario. Pero esta concesión no era gratuita, ya que se exigía, como se hizo posteriormente con otros países, garantías en materia de precios mínimos.

Vemos, pues, que el principio de condicionalidad no estaba exento de numerosos obstáculos a la hora de ser aplicado por la Comunidad Europea en sus relaciones comerciales con los países de Europa Central y Oriental que eran “países de comercio de estado”. Ante las habituales limitaciones incluidas en los acuerdos, como la cláusula de salvaguardia, la cláusula territorial, etc. se tenía que considerar, e incluso incluir en los acuerdos, los derechos y obligaciones de la pertenencia al GATT de alguno de los PECO.

## CAPÍTULO 3

### 3.1 LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES PÚBLICAS

- 3.1.1 El Acta final de Helsinki y la Carta de París para una nueva Europa
- 3.1.2 Reformas políticas, económicas y el estado de Derecho
- 3.1.3 Los derechos de las minorías y la condicionalidad étnica

### 3.2 LOS ACUERDOS EUROPEOS Y DE ADHESIÓN CE-PECO

- 3.2.1 El programa PHARE y las cláusulas restrictivas
- 3.2.2 Los criterios de Copenhague para la adhesión
- 3.2.3 Condicionalidad política, económica y jurídica
- 3.2.4 Integración versus reforma institucional de la UE: prioridades

---

### 3.1 LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES PÚBLICAS

#### 3.1.1 El Acta final de Helsinki y la Carta de París para una nueva Europa

En 1975, en plena “guerra fría”, los países del bloque soviético se habían comprometido con las democracias occidentales a asumir algunos valores relativos al respeto de los derechos humanos que, en numerosas ocasiones, dejaron de cumplir. Las actividades de los grupos disidentes en el interior de los países del bloque socialista habían logrado establecer unas bases que encontraron el apoyo de los países occidentales y, especialmente, de la Comunidades Europeas, que se fueron fortaleciendo mediante la aplicación de la condicionalidad en sus relaciones con estos países. La existencia del movimiento checoslovaco “Carta 77”, debida a la iniciativa del escritor Václav Havel es un exponente de esta tendencia que contaron con la comprensión y ayuda de los Estados miembros de la CEE.

Los acuerdos que la CEE, y la Unión Europea, negociaban y firmaban con los países del bloque socialista de Europa Central y Oriental incluían en sus preámbulos una referencia explícita al Acta final de Helsinki<sup>206</sup>. La Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), más conocida como la Conferencia de Helsinki, por haber tenido lugar en la capital de Finlandia entre el 3 de julio de 1973 y el 1 de agosto de 1975 tuvo una importancia trascendental en los años venideros. Los participantes en la Conferencia fueron todos los países de Europa, con excepción de Albania y Andorra, la URSS, Estados Unidos y Canadá. Tras el colapso del bloque socialista, la Conferencia de la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) desapareció después de la Cumbre de París de 1990.

El Acta final de Helsinki fue un punto de encuentro entre las potencias mundiales vencedoras de la Segunda Guerra Mundial y el resto de los Estados europeos, algunos de ellos integrados en el proyecto de las Comunidades Europeas, que actuaba de imán al otro lado del “telón de acero”. En el ambiente de la “guerra fría” el Acta final de Helsinki suponía un elemento de distensión adicional y el triunfo político de la URSS ya que la CSCE había surgido por iniciativa de la potencia soviética. En los años 1990 los acontecimientos históricos ocurridos en Europa oriental y, muy particularmente en los Balcanes, convirtieron en papel mojado el Acta de Helsinki. Quizá el primer acto de la tragedia que se cernía sobre

---

<sup>206</sup> El Acta final de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), conocida también como “Acuerdos de Helsinki” o más brevemente como “Acta final de Helsinki”, fue firmada por los 35 países que estuvieron presentes en la Conferencia y se considera el germen de la “Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa” en inglés “Organization for Security and Co-operation in Europe” (OSCE). El número de miembros de la Organización se incrementó con la adhesión de las antiguas repúblicas soviéticas de Asia central y Estados Unidos y Canadá, en el continente americano. La República Democrática Alemana (RDA) formó parte de la Organización hasta su desaparición como estado independiente. La OSCE está reconocida como organismo regional conforme al Capítulo VIII de las Naciones Unidas. La Presidencia de la OSCE es ejercida anualmente por un país miembro. España ostentó la presidencia en 2007. El principal órgano decisorio y de consulta es el Consejo Permanente, con sede en Viena (Austria) y reúne a los embajadores permanentes representantes de los Estados miembros de la OSCE. En Viena, como en otras capitales con sedes de organismos internacionales, se encuentra acreditado un embajador ante la OSCE.

Europa era la reunificación de Alemania en 1990, tras la caída del muro de Berlín el año anterior. La cláusula de inviolabilidad de las fronteras nacionales y el respeto a la integridad territorial dejaban de formar parte del derecho internacional europeo<sup>207</sup>.

Con frecuencia los académicos se han planteado si los derechos humanos están condicionados y subordinados a los intereses comerciales. El Acta final de Helsinki contiene las bases para el funcionamiento del Grupo de Helsinki, que nació para seguir el cumplimiento de los principios ínsitos en el Acta final. La referencia al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no dejaba de ser una tautología de las numerosas declaraciones de organizaciones internacionales sin que se haya podido confirmar su eficacia por el reconocimiento de tales principios por los Estados signatarios de dichas declaraciones.

Incluso nos encontramos con posiciones académicas que confunden al lector no familiarizado con la evolución de la condicionalidad como fuerza motriz de cambios y reformas. El profesor Raymond John Vincent<sup>208</sup>, en su conocida obra “*Foreign Policy and Human Rights: Issues and Responses*” nos provoca en las primeras líneas de la Introducción de dicho trabajo y realiza afirmaciones que si no se tiene un conocimiento profundo de la cuestión podría pensarse que tiene razón. Los derechos humanos y su contexto es un campo

---

<sup>207</sup> La Unión Soviética obtuvo un gran éxito en la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, al conseguir incluir en el Acta final el reconocimiento de facto de los territorios anexionados después de la Segunda Guerra Mundial. Igualmente, Polonia y Checoslovaquia obtenían la garantía de sus fronteras con Alemania, aunque los polacos debieron ceder algunos derechos territoriales a la URSS.

<sup>208</sup> Raymond John Vincent fue un seguidor de la Escuela inglesa de la Teoría de las Relaciones internacionales y profesor en la London School of Economics desde 1989 hasta su muerte en 1990. Sus obras más importantes son “Non intervention and International Order”, y “Human Rights in International Relations”.

que aun no ha agotado sus posibilidades de exploración<sup>209</sup>. Y más adelante revela lo que él entiende por evidente en la relación entre los derechos humanos y las relaciones exteriores de los Estados<sup>210</sup>. Introduce una dimensión moral al contraponer la “razón de Estado” a los principios morales generalmente aceptados.

Sin embargo, Hans J. Morgenthau escribía que “consideramos que los estadistas piensan y actúan en términos de interés definido como poder, y la evidencia histórica confirma esta suposición”<sup>211</sup>. Y más adelante subraya que “el realismo sostiene que los principios morales universales no pueden ser aplicados a las acciones de los Estados en su formulación universal abstracta, sino que deben ser filtrados a través de circunstancias concretas de tiempo y lugar”<sup>212</sup>.

El Acta final de Helsinki también incluía declaraciones sancionando la amenaza o el uso de la fuerza y la intervención en los asuntos internos de otros Estados. Todo ello parece entrar en colisión con los principios inherentes a las prácticas de la condicionalidad en sus diversas manifestaciones. Difícilmente se podría justificar el uso de la fuerza militar pero

---

<sup>209</sup> El profesor Vincent comienza su trabajo diciendo que “There is no obvious connection between human rights and foreign policy”. Human rights, the rights that all people have by virtue of their humanity, tend to be associates with individuals, and if with groups at all them with groups other than states. Foreign policy, which all states have by virtue of their existence in a world of states, tend to be associates only with them... It would be odd to speak of ‘Amnesty’s foreign policy’ or the ‘human rights of the Soviet Union’ This oddness indicates the lack of obvious connection between foreign policy and human rights. “Foreign Policy and Human Rights: Issues and Responses”, Editado por R.J. Vincent, Cambridge University Press, 2009, p. 1.

<sup>210</sup> R.J. Vincent subraya lo que entiende por evidente al subrayar que “To students of international relations it is the absence of any connection which obvious. According to the realistic school at any rate, states should pursue interest not rights and attention to the latter would get in the way of the achievement of the former” ... Of course, established interest might come to be defended as rights, but these are the rights of states which are likely to pull in a different direction from the rights of individuals: *raison d'état* versus ordinary morality”, op.cit p. 1.

<sup>211</sup> Morgenthau, Hans J. “Seis principios del realismo político” en Escritos sobre política internacional” de Esther Barbé, Tecnos, Madrid 1990, p. 45.

<sup>212</sup> Morgenthau, Hans J. “Seis principios del realismo político” en Escritos sobre política internacional”, op. cit. p. 54.

también pueden revestir las mismas consecuencias si hablamos del ejercicio del poder político o económico. La aplicación de cláusulas restrictivas en los acuerdos comerciales o económicos vinculadas a un determinado resultado puede calificarse, sin lugar a dudas, como una injerencia en los asuntos internos de otros Estados.

Por lo tanto, el Acta final de Helsinki fue una innovación dialéctica cuyo alcance nadie supo explicar. El reconocimiento de la independencia de los primeros Estados en los Balcanes, que se emancipaban de la República Federativa de Yugoslavia, hubiesen sido actos precarios en plena “guerra fría”. Nadie argumentó el Acta final de Helsinki frente a la acción de Alemania o la Santa Sede cuyas cancillerías reconocieron la independencia de Eslovenia, dando el tiro de gracia a la unidad de Yugoslavia. En los momentos actuales nos encontramos ante el hecho de Kosovo como elemento de distorsión dentro de la Unión Europea y un precedente más en la carrera del resurgimiento del nacionalismo europeo. Para Morgenthau “en la actualidad la diplomacia ya no desempeña el papel, a menudo espectacular y brillante pero siempre importante, que desempeñó desde el final de la guerra de los Treinta Años hasta el principio de la Primera Guerra Mundial. El declive de la diplomacia sobrevino con el final de la Primera Guerra Mundial...Desde el final de la Segunda Guerra Mundial disminuyó el papel desempeñado por los diplomáticos en la elaboración de la política exterior, y el declive de la diplomacia como técnica de dirección de los asuntos exteriores se hizo cada vez más patente”<sup>213</sup>. Entoces ¿qué se podía esperar de la Conferencia de Helsinki y de su Acta final?

Puede resultar jocoso que el propio Acta final subraya la necesidad del cumplimiento de buena fe de las obligaciones del derecho internacional. El Acta final en la declaración sobre los principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes, para escarnio de la buena fe en las relaciones internacionales, manifiesta en su punto VII:

---

<sup>213</sup> Morgenthau, Hans J. “Seis principios del realismo político” en *Escritos sobre política internacional*, op. cit. p. 157.

“Declaran su determinación de respetar y poner en práctica, cada uno de ellos en sus relaciones con todos los demás Estados participantes, independientemente de sus sistemas políticos, económicos o sociales, así como de su tamaño, situación geográfica o nivel de desarrollo económico, los siguientes principios, todos ellos de significación primordial, que rigen sus relaciones mutuas:

VII. Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia Los Estados participantes respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, incluyendo la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. Promoverán y fomentarán el ejercicio efectivo de los derechos y libertades civiles, políticas, económicas, sociales, culturales y otros derechos y libertades, todos los cuales derivan de la dignidad inherente a la persona humana y son esenciales para su libre y pleno desarrollo. En este contexto, los Estados participantes reconocerán y respetarán la libertad de la persona de profesar y practicar, individualmente o en comunidad con otros, su religión o creencia, actuando de acuerdo con los dictados de su propia conciencia. Los Estados participantes en cuyo territorio existan minorías nacionales respetarán el derecho de los individuos pertenecientes a tales minorías a la igualdad ante la ley, les proporcionarán la plena oportunidad para el goce real de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, de esta manera, protegerán los legítimos intereses de aquéllos en esta esfera. Los Estados participantes reconocen el valor universal de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, cuyo respeto es un factor esencial de la paz, la justicia y el bienestar necesarios para asegurar el desarrollo de relaciones amistosas y de cooperación tanto entre ellos como entre todos los Estados. Respetarán constantemente estos derechos y libertades en sus relaciones mutuas y procurarán promover, conjuntamente y por separado, inclusive en cooperación con las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo de los mismos. Confirman el derecho de la persona a conocer y poner en práctica sus derechos y obligaciones en este terreno. 6 En el campo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, los Estados participantes actuarán de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y con la Declaración Universal de Derechos Humanos. Cumplirán también sus obligaciones tal como han sido definidas en los pertinentes acuerdos y declaraciones internacionales en este terreno, incluyendo entre otros los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, por los que puedan ser obligados”<sup>214</sup>.

Teniendo en cuenta la frecuente apelación a los principios de condicionalidad política utilizados por la Comunidad y la Unión Europea, se ha visto consagrada la necesidad de incluir de forma simultánea principios de condicionalidad muy diversos. El resultado era la condición *sine qua non* para justificar las acciones más perversas dentro del derecho internacional. Por ello, se adoptaban unos u otros principios dependiendo del Estado y de la

---

<sup>214</sup> Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta final, Helsinki 1975, pp-3-6. Puede consultarse en: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/b/39506.pdf>.

influencia que un Estado miembro pudiera ejercer en las relaciones con el socio comercial o económico.

Las referencias al Acta final de Helsinki y a la Carta de París se institucionalizaron durante las negociaciones de los numerosos Acuerdos desde 1988 y el lugar apropiado era, claro está, en el preámbulo de los Acuerdos junto a las demás declaraciones de principios de índole social, político o económico. El primero de los Acuerdos con Checoslovaquia, negociado en 1988, sobre el comercio de productos industriales ya incluía esta referencia con una redacción que no se volvería a repetir, probablemente porque se trataba del primer Acuerdo de la nueva etapa redactado sobre el modelo del Acuerdo con Rumanía de 1980. Se limitaba a decir en el preámbulo: “VISTA la importancia de dar plena aplicación al Acta final sobre la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa y al documento final de la reunión de Madrid”<sup>215</sup>.

Hay que señalar que existen referencias al Acta Final como a la Carta de París en el Tratado de Ámsterdam de 1997, en vigor desde 1999, pues en el apartado correspondiente a las “Disposiciones relativas a la Política exterior y de Seguridad Común” se menciona en el artículo J.1, apartado 1, que entre los objetivos de la política exterior de la Unión será “el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores”<sup>216</sup>.

---

<sup>215</sup> Decisión del Consejo, de 13 de marzo de 1989, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República Socialista Checoslovaca sobre el comercio de productos industriales y del Acuerdo en forma de canje de notas entre la Comunidad Económica Europea y la República Socialista Checoslovaca relativo a la «Testausschreibung» (89/215/CEE) DOCE L 88 de 31 de marzo de 1989.

<sup>216</sup> El “Tratado de Ámsterdam por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos” adoptado por el Consejo

Durante el proceso de ampliación de la Unión Europea hacia el Este, en 1999, se adoptó la decisión de incluir a Bulgaria y Rumania para que entraran en el grupo de países candidatos. La experiencia demostró que la decisión política en el seno de la UE, que no se correspondía con la situación exigida a los candidatos respecto al cumplimiento de las condiciones políticas y económicas, había sido un error y solamente obedecía a intereses de algunos Estados miembros. Tras la apertura de negociaciones se llegó a la conclusión de que se debía adoptar el principio de las “dos velocidades” y solamente podrían integrarse en el primer periodo, en 2004, los Estados que cumplieran las exigencias de adhesión y quedarían para una segunda fase los otros dos estados candidatos, Bulgaria y Rumania, cuando su grado de cumplimiento así lo permitiera. El carácter diferenciador, que había informado la condicionalidad de la UE desde hacía tiempo, obligó a retrasar la adhesión de estos dos países hasta el año 2007.

Al principio de este trabajo hemos aludido a la controversia que suscitaba la imposición de condicionalidad a países beneficiarios de la relación entre Estados o entre Organizaciones y Estados calificándola de injerencia en asuntos internos del supuesto Estado beneficiario. En el caso de Bulgaria y de Rumanía, como reiteradamente aludimos en este trabajo, consideraron que la Unión Europea adoptaba este tipo de prácticas, especialmente en el caso de las reformas administrativas y en el respeto de las minorías, con especial referencia

---

de la Unión Europea del 16 y 17 de junio de 1997, en vigor desde el 1 de mayo de 1999, dice en el artículo J.1, apartado 1 lo siguiente:

“La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad y cuyos objetivos serán los siguientes:

- la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas;
- el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas;
- el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores;
- el fomento de la cooperación internacional;
- el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.

al respeto de los derechos humanos. En similares situaciones se encontraron otros países candidatos, desde Hungría y Eslovaquia, con las minorías gitanas y nacionales de los países fronterizos, hasta los países bálticos con las importantes minorías rusófilas. Si embargo debemos insistir en que la actitud de la Unión respondía en cada momento a las prácticas y los principios imperantes.

El Consejo Europeo de Luxemburgo que tuvo lugar el 28 y 29 de junio de 1991 adoptó la declaración sobre Derechos Humanos, en su Anexo V, que constituiría la guía para el futuro de la Comunidad y de sus Estados miembros en esta materia<sup>217</sup>. En dicho Anexo se reitera la filosofía de la Comunidad al subrayar los principios comunes defendidos por la Comunidad y sus Estados miembros y los postula como una parte esencial de las relaciones internacionales y de la cooperación de la Comunidad y de sus Estados miembros con terceros países. Aunque se refiere de forma general a los progresos realizados en el mundo, se hace una referencia expresa a Europa<sup>218</sup>. Y más adelante, ratifica que la actividad de la Comunidad y de sus Estados miembros en las tareas de promover y salvaguardar los derechos humanos y las libertades fundamentales, no constituyen injerencia en los asuntos internos de otros Estados<sup>219</sup>.

---

<sup>217</sup> European Council, Presidency Conclusions, Luxembourg 28 and 29 June 1991. Bulletin 02.07.91, PE 151.797, página 18 y Annex V on Declaration on Human Rights, página 25, que manifiesta expresamente que “the European Council reaffirms that respecting, promoting and safeguarding human rights is an essential part of international relations and one of the cornerstones of European cooperation as well as of relations between the Community and its member States and other countries. In this regards the European Council stresses its attachment to the principles of parliamentary democracy and the primacy of law”, p. 25.

<sup>218</sup> El texto de las Conclusiones de la Presidencia dice claramente que “the European Council welcomes the considerable progress made in recent years in the field of human rights, and the advances in democracy in Europe and throughout the world particularly in certain developing countries”, European Council, Presidency Conclusions, Luxembourg 28 y 29 de junio de 1991, p. 25.

<sup>219</sup> The Community and its member States undertake to pursue their policy in promoting and safeguarding human rights and fundamental freedoms throughout the world. This is the legitimate and permanent duty of the world community and of all States acting individually or collectively. They recall that the different ways of expressing concern about violation of rights, as well as requests designed to secure those rights, cannot be consider as interference in the internal affairs of a State and

En la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) que tuvo lugar en París entre el 19 y 21 de noviembre de 1990 se adoptaron los principios, acciones y las instituciones de la organización y que se conocen como la Carta de París. Fue modificada por la Carta para la Seguridad Europea, en 1999 y constituye la base para la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). La OSCE mantiene vínculos con la Unión Europea, la OTAN, la CIS, el Consejo de Europa y con las Naciones Unidas. La Carta que se basa en los Acuerdos de Helsinki fue adoptada por casi todos los países europeos, Estados Unidos, Canadá y las antiguas repúblicas asiáticas de la URSS. Con la Carta de París se estableció un Centro de prevención de conflictos en Viena, una oficina para las instituciones democráticas en Varsovia y una Secretaría en Praga y se acordó que los ministros de asuntos exteriores de los países miembros se reunirían regularmente para tratar de temas de agenda<sup>220</sup>.

La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa constituyó el foro ideológico para la transición de los antiguos países socialistas de Europa hacia una sociedad democrática donde el Estado de Derecho y la economía de mercado eran sus señas de identidad. Probablemente hay que buscar aquí el contenido de los principios informadores que presidirían las relaciones de la Unión Europea con los PECO en las negociaciones comerciales y de adhesión e influirían en los criterios de Copenhague al establecer la condicionalidad política e institucional. El final de la “guerra fría” propició el entendimiento europeo sin fronteras y se imponía en los Estados europeos del Este un marco claro presidido por la protección de los derechos humanos, la consolidación de los principios democráticos, las libertades públicas y el respeto de las minorías. Todos estos fundamentos los encontraremos en los documentos que han servido de base para el establecimiento de la

---

constitute an important and legitimate part of their dialogue with third countries”. European Council, Presidency Conclusions, Luxembourg 28 y 29 de junio de 1991, p. 25.

<sup>220</sup> Carta de París para una nueva Europa, Paris 1990. El texto de la declaración puede consultarse en: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/39521.pdf>, p. 10.

condicionalidad política e institucional. El texto de la declaración lo subraya de forma inequívoca en su epígrafe Derechos Humanos, Democracia y Estados de Derecho:

“Nos comprometemos a edificar, consolidar y reforzar la democracia como único sistema de gobierno de nuestras naciones. En este esfuerzo obraremos de acuerdo con lo siguiente: Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio de todos los seres humanos, son inalienables y están garantizados por la Ley. Su protección y fomento es la primera responsabilidad de los gobiernos. Su respeto es una salvaguardia esencial contra un excesivo poder del Estado. Su observancia y pleno ejercicio son la base de la libertad, la justicia y la paz”<sup>221</sup>.

La apelación a los principios económicos capitalistas los encontramos en la misma declaración bajo el emblemático título de “Libertad y responsabilidad económicas”, cuyo sentido liberal se refleja en la propia redacción del texto:

“La libertad económica, la justicia social y la responsabilidad medioambiental son indispensables para la prosperidad (...). La libertad y el pluralismo político son elementos necesarios en nuestro común objetivo de desarrollar economías de mercado para un crecimiento económico sostenible, con prosperidad, justicia social, expansión del empleo y uso eficaz de los recursos económicos. El éxito que en la transición hacia la economía de mercado alcancen los países que se esfuerzan por lograrlo es importante y nos interesa a todos. (...)”<sup>222</sup>.

Aunque el siguiente Acuerdo de comercio y cooperación comercial y económica con Checoslovaquia aun tenía una redacción muy limitada, los demás Acuerdos de comercio y cooperación con los PECO incluían ya una mas sofisticada redacción para ligar a los firmantes al compromiso de unos valores que se postulaban comunes. El Acuerdo de comercio y cooperación con Checoslovaquia, del mismo tenor que el firmado con Hungría, decía en el preámbulo:

“CONSCIENTES de la importancia de dar plena aplicación al Acta Final de la conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, el documento de clausura de la reunión de Madrid y, en particular, al documento de clausura de la reunión de

---

<sup>221</sup> Carta de París para una nueva Europa, Paris 1990. El texto de la declaración puede consultarse en: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/39521.pdf>, p. 1

<sup>222</sup> Carta de París para una nueva Europa, Paris 1990. El texto de la declaración puede consultarse en: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/39521.pdf>, p.2.

Viena”<sup>223</sup>. Sin embargo, otro tipo de Acuerdos, como los Acuerdos de comercio y de cooperación con los países bálticos<sup>224</sup> y el Acuerdo del mismo tipo con Albania<sup>225</sup> eran más generosos en el texto de los preámbulos y sí incluían cláusulas de elementos democráticos y derechos humanos como elemento esencial en el cuerpo del Acuerdo: “CONSCIENTES de la importancia de dar plena aplicación a todas las disposiciones y principios del proceso de la Conferencia sobre seguridad y la cooperación en Europa (CSCE) y, en particular, a los del Acta final de Helsinki, los de los documentos de clausura de las reuniones de Madrid y Viena y los de la Carta de París para una nueva Europa, así como a los del documento de la Conferencia de Bonn de la CSCE sobre cooperación económica”

Por lo tanto, los principios políticos y económicos que constituyen la base de la condicionalidad impuesta por la Unión Europea a sus futuros socios provenientes de la órbita comunista, se encuentran con anterioridad en la Carta de París y serán condición *sine qua non* para hacer posible la reunificación europea en el marco de una estructura que hubiera sido impensable diez años antes. En la misma Carta se alude también a la necesidad de la reunificación de Alemania como elemento fundamental para la paz y la seguridad en Europa. Probablemente la reunificación de la RDA con la República Federal de Alemania es uno de los episodios menos conocidos de la reciente historia europea. La caída del “muro de Berlín”

---

<sup>223</sup> Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y la República Federal Checa y Eslovaca por otra, sobre comercio y cooperación comercial y económica. DOCE L 291 de 23 de octubre de 1990.

<sup>224</sup> Decisión del Consejo, de 21 de diciembre de 1992, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Estonia sobre comercio y cooperación comercial y económica. (92/601/CEE).

Decisión del Consejo, de 21 de diciembre de 1992, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Letonia sobre comercio y cooperación comercial y económica (92/602/CEE).

Decisión del Consejo, de 21 de diciembre de 1992, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la República de Lituania sobre comercio y cooperación comercial y económica (62/603/CEE-EURATOM).

<sup>225</sup> Decisión del Consejo, de 26 de octubre de 1992, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Albania sobre comercio y cooperación comercial y económica (92/535/CEE). DOCE L343 de 25 de noviembre de 1992. El artículo 1 del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Albania sobre comercio y cooperación comercial y económica, firmado el 11 de mayo de 1992 dice:

“Los principios democráticos y de los derechos humanos consagrados en el Acta final de Helsinki y la Carta de París para una nueva Europa inspira las políticas nacionales y exteriores de la Comunidad y de Albania y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo”.

Y el artículo 21, en su último párrafo, incluye la penalización: “Las Partes se reservan el derecho de suspender el presente Acuerdo total o parcialmente con efecto inmediato en caso de producirse una grave violación de las disposiciones esenciales del mismo”.

el 9 de noviembre de 1989 fue acogida con un entusiasmo muy diferente en las capitales occidentales, a pesar de que se trataba de aparentar una satisfacción por la desaparición del comunismo en los países de Europa Central y Oriental donde se había asentado desde finales de la II Guerra Mundial<sup>226</sup>.

La inquietud que la posibilidad de una pronta reunificación de Alemania provocaba en las cancillerías occidentales se explicaba por el temor de que tal eventualidad interfiriera con el proceso de reformas que se estaban acometiendo en el resto de los PECO, justamente de la mano de la CEE mediante las negociaciones de acuerdos de comercio y cooperación con estos países, que también había firmado la República Democrática Alemana, aunque el Acuerdo con la RDA nunca entró en vigor debido a la reunificación. Los hechos posteriores demostraron que este temor no era fundado y que Gorbachov desempeñó un papel fundamental en el impulso de las reformas en los PECO y en la reunificación de Alemania.

---

<sup>226</sup> En aquellos años en los que los acontecimientos se desarrollaban a velocidad de vértigo, el malestar social y las continuas manifestaciones en los países detrás del “telón de acero” estaban inquietando no sólo a las autoridades comunistas sino, también a algunos dirigentes de la Comunidad Europea. La liberalización de los Estados del COMECON y del Pacto de Varsovia arrastraría finalmente a la desaparición de la RDA y a la reunificación alemana. Esta eventualidad no era del agrado de París y de Londres, donde la preocupación de François Mitterrand y Margaret Thatcher llegaba hasta el Kremlin con la esperanza de que Mijail S. Gorbachov pudiera manifestar su oposición para salvar la cara de los dirigentes occidentales, que actuaban a espaldas del gobierno de Bonn. Helmut Kohl había preparado un plan de diez puntos para facilitar la reunificación mientras Mitterrand daba toda clase de garantías a Egon Krenz, presidente la RDA, para desarrollar unas relaciones estables con la CEE y, por otra parte, enviaba a Gorbachov el mensaje de que “Francia no quiere de ningún modo la reunificación alemana, aunque comprende que al final es inevitable” (confidencias que Jacques Attali, asesor de Mitterrand, realizó a Vadim Zagladin, asesor de Gorbachov según ha aparecido tras la desclasificación de documentos confidenciales. Por otra parte, la primera ministra británica, Margaret Thatcher, mantenía un interesado diálogo con el Kremlin informando a Gorbachov de que “no queremos una Alemania unida. Esto conduciría a un cambio en las fronteras de posguerra y no podemos permitirlo porque ese hecho debilitaría gradualmente la estabilidad de toda la situación internacional y podría poner en peligro nuestra seguridad”. Por lo tanto, desde París y Londres se pretendía ganar la confianza de Gorbachov porque era el único que podía parar la reunificación. Los norteamericanos no tenían una posición muy definida sobre esta situación. En aquellos días el autor de este trabajo se encontraba en Bruselas y por su actividad mantenía frecuentes reuniones con los servicios de inteligencia de varios países que tenían interés en conocer la “disposición” de la Comunidad Europea al tiempo que me comunicaban la versión de sus gobiernos, aunque en el caso del Reino Unido no todo el gobierno británico compartía la opinión de la primera ministra Margaret Thatcher.

Sin embargo, las dudas no se despejaron en las cancillerías de las capitales de los Estados miembros y siempre se aprovechó la ocasión para ratificar la firme decisión de continuar con el proceso de reunificación y de consolidar las reformas democráticas y el establecimiento del Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y la economía de mercado en los PECO. Así sucedió con las Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Lisboa de 1992. En el documento no sólo se aludía a la protección de estos fundamentos comunes a los Estados miembros de la Comunidad, sino que se subrayaban los derechos de las minorías y la inviolabilidad de las fronteras. Para apoyar la posición de la Comunidad se recordaba la Carta de las Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki y la Carta de París para una Nueva Europa<sup>227</sup>.

La determinación de las Instituciones europeas y, muy especialmente del Parlamento Europeo, se ha manifestado de forma reiterada y persistente en numerosos documentos. Resulta especialmente clarificador el Informe de 21 de marzo de 2002 sobre el papel que debe desempeñar la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países. En la exposición de motivos, se dice que “En este contexto, el objeto del presente Informe no es reiterar de nuevo la ya más que de sobra conocida doctrina de la Unión en la materia, sino la de tratar de presentar propuestas de acción concretas relativas, tanto a la fase de negociación de los acuerdos de todo tipo entre la Unión Europea y los terceros

---

<sup>227</sup> Resulta muy expresiva la forma en que está redactado el punto relativo a la declaración del apoyo que la Comunidad otorga al proceso de reformas en los países de Europa central y oriental y a la referencia pacífica de eventuales modificaciones en las fronteras de los Estados europeos:

“The European Council expresses its full support for the processes aimed at consolidating democratic institutions in the countries of Central and Eastern Europe, thereby guaranteeing the rule of law and respect for human rights.

This includes the principles governing the rights of minorities, and the inviolability of borders, which can be altered only by peaceful means and through agreement, in accordance with the commitments accepted by the signatories to the UN Charter, the Helsinki Final Act and the Charter of Paris for a New Europe.

The European Council also supports the economic reforms undertaken by the governments of the countries of Central and Eastern Europe aimed at creating a climate conducive to modernisation and the development of a market economy”.

European Council in Lisbon, Conclusions of the Presidency. Lisboa 26-27 de junio de 1992, apartado 4, “Countries of Central and Eastern Europe”, punto 1.

Estados (sobre la base de la exigencia de la cláusula democrática), como en la de aplicación de los mismos (que incluye el respeto absoluto de dicha cláusula) como en la de su eventual suspensión (que debería de vincularse también a una condicionalidad estricta y no discriminatoria que evite el doble rasero actualmente existente). Para ello, se propone un Decálogo o Código de Conducta que reúne una serie de reglas de comportamiento dirigidas a regir la acción de las instituciones de la UE en la materia, con miras a conferir una verdadera coherencia y equidad a su acción exterior”.

El propio Parlamento reconoce que la actuación de las Instituciones europeas, no son todo lo transparentes que debieran y que, por lo tanto, deben ajustarse a unas normas comunes, claras y no discriminatorias. Difícil papel el de la Comisión Europea cuando debe adoptar decisiones que afectan a intereses económicos en colisión directa con los derechos humanos y el respeto a las minorías. Pero, además, en el epígrafe “Pobreza versus democratización y derechos humanos” no duda en insistir sobre el camino que debe orientar la actuación de la Unión Europea en sus relaciones con terceros países, algunos socios cercanos.

Así, dice que en términos prácticos se debería “apostar de verdad por el futuro de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho en el conjunto de los numerosísimos países socios de la Unión Europea, primera potencia comercial del mundo. Pues si bien es cierto que, en líneas generales, la democracia parece seguir extendiéndose -al menos formalmente- por el mundo, lo cierto es que si las instituciones democráticas del conjunto de todos esos socios de la Unión no son capaces de encontrar soluciones justas que favorezcan a la mayoría de sus poblaciones, pongan fin a las enormes desigualdades sociales existentes y resuelvan los grandes problemas sociales que aquejan a la mayoría de los países y sociedades, es de temer un regreso en muchos de ellos a la vieja y arraigada tradición del autoritarismo de todo tipo... Concretamente, se propone pasar a integrar verdaderamente en la

política exterior de la Unión la promoción de la democracia, de los derechos humanos y el Estado de Derecho, sobre la base de los principios siguientes:

1. Los Acuerdos de todo tipo entre los socios de la Unión deben convertirse en una plataforma real y verificable para la promoción del respeto de los derechos humanos y los principios democráticos en todos los países a los que se refiere;
2. Todo Estado que viole o no se comprometa a sostener y aplicar unos y otros deberá ser excluido de toda clase de cumbres, reuniones y programas de asistencia y debe ver denunciados los Acuerdos de todo tipo que los vinculen en ese momento con la UE;
3. Todos los acuerdos de cualquier naturaleza contraídos entre las partes deberán prever, no sólo la denominada cláusula democrática y de protección de los derechos humanos, sino también el procedimiento a seguir para la suspensión del Acuerdo en los casos de violación de dicha cláusula.

En las páginas que siguen veremos las críticas que se vierten constantemente contra la ambigüedad en la política de relaciones exteriores de la Unión Europea. En unas ocasiones directamente se acusa a las Instituciones de actuar de forma discriminatoria y poco transparente con sus interlocutores y, en no pocas ocasiones, se subraya la falta de democracia interna de las propias Instituciones comunitarias y, muy especialmente, de la Comisión y el Consejo<sup>228</sup>. Además durante el largo período que medió entre la caída del “muro de Berlín” y la completa integración de los PECO, es decir unos 15 años, se difundieron numerosas teorías geopolíticas y neoeconómicas que apuntaban hacia intereses espúeos de las Comunidades Europeas, como se puede leer en el trabajo de John O’Brennan “*The Eastern Enlargement of European Union*” cuando se refiere a los intereses de Europa occidental subraya que el

---

<sup>228</sup> Parlamento Europeo. “Informe sobre el papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países”, [COM (2001) 252 - C5-0653/2001 - 2001/2276 (COS)], 21 de marzo de 2002.

verdadero interés de las Comunidades Europeas en su expansión hacia el Este era de contenido geopolítico y geoeconómico, aunque luego modifica su opinión con una cita de Vaclav Havel que suaviza su oculto pensamiento<sup>229</sup>.

### **3.1.2 Reformas políticas, económicas y el Estado de Derecho**

La situación en la que se encontraban los países de Europa Central y Oriental que durante más de 40 años habían permanecido bajo la órbita soviética exigían profundas reformas no solamente económicas sino también, y muy especialmente en algunos de ellos, de una transformación del aparato del Estado que permitiera las reformas políticas necesarias para el establecimiento del Estado de Derecho con instituciones y normas similares a las existentes en los demás países de Europa occidental.

Las reformas económicas implicaban no solamente el establecimiento de la “economía de mercado” en los países candidatos a ser miembros de la Unión Europea, sino que, de forma indirecta, exigía que se adoptaran las transformaciones en las instituciones y en la organización del Estado para que fuera posible la estabilidad política y la seguridad jurídica en un marco democrático. El camino a seguir que la UE imponía a sus interlocutores era muy similar al que los EEUU habían condicionado para la aplicación del “Plan Marshall” en 1947, pues no hay que olvidar que solamente dos años antes Alemania, Italia, Hungría y Rumania, entre otros, habían tenido regímenes dictatoriales fascistas.

---

<sup>229</sup> John O’ Brennan al tratar las conclusiones de su trabajo realiza una declaración que parece contradictoria: “The EU saw enlargement both as an instrument for enhancing market opportunities and errenching the market economic system in Central and Eastern Europe and as a jean of managing a range of economic externalities Duch as environmental problems, immigration and scial dumping. In the final analysis, however, eastern enlargement of the EU is best understood as a norm- driven phenomenon representing, as Vaclav Havel has suggested, an attempt to extend the European Community of values to the eastward part of the continent”. John O’ Brennan, *The Eastern Enlargement of European Union*, Routledge, New York and London, 2006, p. 182.

Sin embargo, aunque utilizamos el paradigma de la “ayuda americana” a la devastada Europa tras un período bélico, lo cierto es que no son comparables ambos episodios. Tras la Segunda Guerra Mundial, Europa partía como un actor que dependía casi completamente de la política exterior de Estados Unidos, incluidas las antiguas potencias imperiales de Gran Bretaña y Francia, que tuvieron que ceder algunas bases estratégicas a la nueva potencia americana. La población europea era un elemento pasivo que no podía tomar parte activa ante un panorama lleno de ruinas.

El sentimiento que existía en Europa tras la caída del “muro de Berlín” no era semejante a tal situación de los años 1940, donde los ciudadanos europeos tenían la convicción de que resurgirían como el ave Fénix de sus cenizas, sino que el sistema comunista se había revelado agotado, falto de perspectivas y en una clara contradicción con el sistema capitalista al que habían criticado sus dirigentes. Los ciudadanos que vivían bajo el sistema socialista tenían una ilusión de mejorar su futuro dentro del cambio mediante la colaboración de la Unión Europea. Como dice el profesor Péter Balázs, después de que la UE adoptara las conclusiones del Tratado de Maastrich de 1993, donde se incluía el “ambicioso plan de la ampliación”, se contaba en los países candidatos con el objetivo de su política exterior fundamentada en la integración en la UE<sup>230</sup>.

---

<sup>230</sup> Señala el trabajo de la Comisión Europea dirigido por Péter Balázs: “After accepting the ambitious plan of the European Union by December 1993 in Maastricht, the EU15 opted for a large and comprehensive eastern enlargement which lasted less than 10 years (1 May 2004 for the first eight CEE countries, Bulgaria and Romania being integrated in 2007). As hinted above, the main reason for this urgency, at least on the side of the candidate countries, was that EU integration represented their central foreign policy objective. In all these countries, the negotiation developed under strong home policy pressure in favour of EU membership. This strategic objective forged national unity and support in favour of EU membership”. “Central and Eastern Europe, 25 Years After the Fall of the Iron Curtain”, The State of Integration of East and West in the European Union”, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruselas, 2014, p. 9.

Si la caída del “muro de Berlín” puso fin a la división de Europa durante más de 40 años, aun persistían algunos importantes obstáculos que impedían la completa integración de los antiguos Estados miembros del COMECON de economía planificada y gobierno de partido único. El sistema de economía centralizada era muy ineficiente en la asignación de los recursos y facilitaba la existencia de la corrupción hasta en los más elementales estados de la producción y distribución dentro del sistema. La inexistencia de libertades públicas con un sistema democrático de partidos políticos, la prohibición de la afiliación a un sindicato que no fuera el oficial, la falta de libertad de establecimiento de actividades económicas y comerciales privadas y el control del comercio exterior, por ejemplo, eran actividades que necesitaban ser reformadas. Además, en la mayoría de los Estados socialistas no estaba reconocida la propiedad privada de los medios de producción, distribución o la posesión de la propia vivienda. La violación de los principios que regulaban la economía socialista estaba sancionada por el poder político con severas penas, incluso por la condena a muerte<sup>231</sup>.

Si entendemos el Estado de Derecho como el conjunto de instituciones y libertades que están sometidos al imperio de la ley podríamos llegar a la conclusión errónea de que los Estados socialistas también eran Estados de Derecho. Disponían de una constitución, de un órgano legislativo, un órgano ejecutivo y un órgano judicial que actuaban en el marco de la estructura socialista de la “dictadura del proletariado”. Lo que hacía incompatible estas estructuras con el Estado de Derecho, en el sentido anglosajón del “*rule of law*” era que las instituciones de los Estados socialistas carecían del carácter democrático, aunque algunos Estados se denominaban así mismos “repúblicas democráticas”, se encontraban sometidas al

---

<sup>231</sup> Como anécdota valga mi experiencia cuando me incorporé a mis funciones en la Embajada de España en Moscú en 1984, y recibí la noticia del fusilamiento del director del elegante “Gastronom Eliseevski”, situado en la antigua calle Gorki, hoy Tverskaya, “por apropiación de bienes socialistas”, lo que eufemísticamente se refería a que había comerciado con productos al margen de los canales establecidos por el sistema. Los “Gastronom” son supermercados de productos de alimentación que, en la época soviética, llevaban una numeración correlativa. El “Gastronom Eliseevski” hacía alusión a su propietario de la época zarista.

poder del partido único comunista al no existir elecciones democráticas libres<sup>232</sup>. Por lo tanto, había una larga tarea de reformas y transformaciones que realizar antes de que los países candidatos pudieran optar a la incorporación a la Unión Europea.

Las Instituciones europeas no han definido expresamente determinados conceptos que se reiteran en numerosos documentos, incluidos los acuerdos y tratados surgidos de las negociaciones con los PECO. Sin embargo, si que establecen los principios en los que se basa la UE: “Los principales valores en que se basa la UE están consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea: el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”. El concepto de estado de Derecho tiene su origen en la doctrina alemana del “Rechtsstaat” y fue utilizada por primera vez por el jurista, profesor y político alemán Robert von Mohl<sup>233</sup> en su obra “*Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*” (La ciencia de política alemana de conformidad con los principios de los Estados de derecho). El “Rechtsstaat” apareció en oposición al concepto de “estado policial”.

---

<sup>232</sup> Entendemos que un Estado de Derecho debe estar basado en cuatro principios que son inherentes al propio funcionamiento de una sociedad democrática. En primer lugar, debe primar el principio de legalidad, es decir el sometimiento del propio Estado y de los ciudadanos a las leyes; en segundo lugar deben garantizarse las libertades públicas, entre ellas el derecho de expresión, asociación y manifestación; en tercer lugar existencia de elecciones libres y libertad de participación en el ejercicio de las funciones de las instituciones; y en cuarto lugar que los poderes del Estado sean independientes y sometidos al control de los ciudadanos en un sentido más amplio del que expresara Montesquieu. Incluso en Occidente, la corrupción del sistema democrático mediante el control de los poderes por los partidos políticos (“la partidocracia”) ha derivado en la falta de credibilidad del propio sistema ya que, en muchos casos, la constitución se convierte en una patente de corso para cometer todo tipo de tropelías y el sistema electoral garantiza la pervivencia de prácticas mafiosas con apariencia democrática. No hay peor dictadura que la falsa democracia.

<sup>233</sup> Robert von Mohl (1799-1875) fue un jurista, profesor y político alemán. Entre 1824 y 1845 fue profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Tubingen siendo depurado por sus críticas al gobierno de Württemberg. En 1848 fue miembro del Parlamento alemán en Frankfurt y ministro de Justicia. También fue miembro del Reichstag. Sus obras principales fueron: *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates* (Ciencia policial según los principios del estado constitucional), *Encyklopädie der Staatswissenschaften* (Enciclopedia de ciencias políticas y Economía política) y *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik* (Derecho internacional y política). Información extraída de <https://worldjusticeproject.org>.

En su sesión de Copenhague de junio de 1993, el Consejo Europeo estableció las condiciones políticas y económicas que los países asociados de la Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión tienen que cumplir para llegar a ser miembros de la Unión Europea. Entre los criterios políticos de obligado cumplimiento destaca la consecución de una estabilidad institucional que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, principios que son comunes a los Estados miembros" (nuevo art. 6(1) y artículo 49, Tratado de la UE). Nosotros asumimos los principios como los existentes en una democracia liberal con una economía de mercado, donde los agentes económicos intervienen con libertad, sin interferencias pero bajo la supervisión necesaria para evitar abusos o prácticas antisociales. Podríamos asumir la posición de Karl Popper al respecto:

“Nous sommes tous coresponsables du gouvernement, même si nous n’y participons pas directement. Mais en contrepartie, cette coresponsabilité exige des libertés, beaucoup de libertés: la liberté d’expression, la liberté d’accéder aux informations, d’en donner, de publier, et bien d’autres encore. Un « excès » d’étatisme aboutit à l’absence de liberté, mais il existe aussi un « excès » de liberté. (...) Nous avons besoin de liberté pour empêcher l’Etat d’abuser de son pouvoir et nous avons besoin de l’Etat pour empêcher l’abus de liberté” (Karl Popper, La leçon de ce siècle. Entretien avec Giancarlo Bosetti, Suivi de deux essais de Karl Popper sur la liberté et l’Etat démocratique<sup>234</sup>).

Un asunto de trascendental relevancia y que no ha sido estudiado lo suficientemente como su importancia lo requiere es el papel que desempeñaron las instituciones monetarias internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, en la transición de los países de Europa Central y Oriental. Como ya nos hemos referido anteriormente, existen algunas aportaciones académicas en esta dirección y volvemos a recurrir a Randall W. Stone para explicar la importancia del Fondo Monetario Internacional en la transición de los PECO, aunque con la perspectiva de una década se reconoce que se pudieron aplicar mejores

---

<sup>234</sup> Popper, Karl. « La leçon de ce siècle: entretien avec Giancarlo Bosetti », Paris, Éditions du Seuil, 1993. Traducción de J. Henry et C. Orsoni, Monaco, Anatolia, 1993, p.110

condiciones para facilitar la aplicación de los principios democráticos y la transición hacia la economía de mercado<sup>235</sup>.

El mismo Stone parece ser un furibundo defensor de las prácticas de las instituciones financieras, especialmente del Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, también reconoce que, en las circunstancias que se produjo la transición, la imposición de condiciones severas podría haber acarreado consecuencias muy negativas: “*The corrosive influence of inequality is even more insidious*” y, como decíamos más arriba, podría suponer una seria amenaza para las reformas y la propia transición<sup>236</sup>.

Frecuentemente se ha suscitado en los foros académicos la controversia sobre la dimensión y la calidad de la democracia, del Estado de Derecho y de los principios por los que se rigen los derechos humanos en los países occidentales y, particularmente, en los Estados miembros de la Comunidad Europea. Aunque este tema no se ha dado por concluido,

---

<sup>235</sup> Stone así lo reconoce cuando establece un balance diez años después, pero considerando las limitaciones que imponía el miedo a una inflación galopante que arruinara las reeformas que condicionaban la transición hacia el Estado de Derecho y la economía de mercado: “We have learned things about economic transitions over the last ten years that would have made it possible to make better choices, had we known them earlier. On the other hand, the key IMF strategy for reform was clear: Accelerate the full spectrum of market reforms as much as possible, and lead with rapid macroeconomic stabilization and liberalization. This appeared to be a rather risky strategy from the vantage point of 1990. After a decade of experience, however, it is clear that this was the strategy best suited to promoting economic growth and consolidating democracy in post-Communist countries, because inflation has such disastrous consequences during the transition”. Randall W. Stone “Lending Credibility: The International Monetary Fund and the Post-Communist Transition”, Capítulo 1, Introducción, Princeton University Press, Princeton, 2002.

<sup>236</sup> Randall W. Stone entra al trazo en la contradicción de su fe en las instituciones internacionales y la realidad de los intereses que defienden, no siempre compatibles con los intereses nacionales y que, de hecho, hay evidencia empírica, han supuesto un foco de frustración social y la prolongación de la inestabilidad económica de los países obligados por las condiciones impuestas. Nuestra afirmación puede ser constatada en sus propios términos: In the post-Communist context, therefore, the first step toward establishing political legitimacy for reform is to slow inflation. The failure to restructure industry and attract foreign investment traps post-Communist countries in a spiral of economic decline, which poses severe challenges to the legitimacy of a democratic order. The corrosive influence of inequality is even more insidious. Economic reform always entails winners and losers, but at least rapid reform keeps the winnings and losses within bounds. An extended, inflationary transition transfers most of the dwindling wealth of society to a narrow and largely criminal elite that is closely linked to the government--a prospect profoundly disheartening to democrats”. Randall W. Stone, “Lending Credibility: The International Monetary Fund and the Post-Communist Transition”, Epígrafe 1.1 The strategy of transition: inflation and democracy, Princeton University Press, Princeton, 2002.

si que se ha visto envuelto en confrontaciones dialécticas. Recordemos, una vez más, que el Consejo Europeo de Copenhague, que tuvo lugar el 7 y 8 de abril de 1978, acordó la “Declaración sobre la democracia” donde aludía a los elementos fundamentales de la democracia, tales como el sufragio universal<sup>237</sup>, la protección de la paz y la libertad<sup>238</sup>, los valores éticos y morales y la salvaguardia de la democracia representativa<sup>239</sup>, el Estado de derecho, la justicia y la protección de los derechos humanos”<sup>240</sup>.

El formato de las conclusiones de la presidencia de los Consejos Europeos era siempre el mismo y concluía señalando que el respeto a los derechos fundamentales era esencial con los fines de las Comunidades, subrayando que la ausencia de un sistema basado en la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos era incompatible con la pertenencia a las Comunidades Europeas, por ser principios esenciales. En los dos últimos párrafos la Declaración sobre la democracia resumía la dimensión que afectaba a los fines y la condicionalidad de pertenencia de los Estados a la Comunidades Europeas, concluyendo que el respeto a los principios que garantizan la democracia representativa y el respeto de los

---

<sup>237</sup> La “Declaration on democracy” acordada en el Consejo Europeo de Copenhague, que se reunió en la capital danesa el 7 y 8 de abril de 1978, decía en su párrafo primero que “The election of the Members of the Assembly by direct universal suffrage is an event of outstanding importance for the future of the European Communities and a vivid demonstration of the ideals of democracy shared by the people within them”. EC Bulletin nº 3, 1978, Archive of European Integration, pp. 99-100.

<sup>238</sup> En su párrafo segundo decía la “Declaration on democracy”: “The creation of the Communities, which is the foundation of ever closer union among the peoples of Europe called for in the Treaty of Rome, marked the determination of their founders to strengthen the protection of peace and freedom”. EC Bulletin nº 3, 1978 op.cit.

<sup>239</sup> La Declaración sobre la democracia, se refiere a los valores éticos y morales que deben informar la democracia en su tercer párrafo: “The Heads of State and of Government confirm their will, as expressed in the Copenhagen Declaration on the European identity, to ensure that the cherished values of their legal, political and moral order are respected and to safeguard the principles representative democracy, of the rule of law, of social justice and of respect for human rights”. EC Bulletin nº 3, 1978, op.cit.

<sup>240</sup> La Declaración aludía al sistema de la democracia plural y a la protección de los derechos humanos en los siguientes términos: “The application of these principles implies a political system of pluralist democracy which guarantees both the free expression of opinions within the constitutional organization of powers and the procedures necessary for the protection of human rights”. EC Bulletin nº 3, 1978, op. cit.

derechos humanos eran valores fundamentales en el seno de las Comunidades y de sus Estados miembros<sup>241</sup>.

Aunque aún no se consideraba el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos un elemento esencial, el Acuerdo de asociación firmado por la Unión Europea y Polonia el 16 de diciembre de 1991 incorporaba los progresos que se producían en el seno de la CSCE y también se incluía una mención explícita a la evolución de las “reformas políticas, económicas y jurídicas”. Así lo demuestra este Acuerdo con Polonia pues la referencia en el preámbulo de estos dos párrafos es suficientemente explícita en esta materia<sup>242</sup>:

“CONSIDERANDO el firme compromiso de la Comunidad, de sus Estados miembros y de Polonia con el proceso de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), incluida la plena aplicación de todos sus principios y disposiciones, en particular el Acta Final de Helsinki, los documentos de clausura de las Conferencias de Viena y de Madrid y la Carta de París para una nueva Europa; CONVENCIDAS de que debe establecerse un vínculo entre la plena aplicación de la asociación, por una parte, y la realización concreta de las reformas políticas, económicas y jurídicas de Polonia, por otra, así como la introducción de los factores necesarios para la cooperación y la aproximación entre los sistemas de las dos Partes, en especial a la luz de las conclusiones de la conferencia de la CSCE en Bonn”.

Algunos Acuerdos incluyen las referencias a los efectos positivos de las reformas económicas sobre las reformas sociales y políticas. El mismo Acuerdo firmado con Polonia al que acabamos de referirnos, incluye en el mismo preámbulo una declaración singular sobre la interacción del desarrollo de las relaciones comerciales y económicas y el grado de las

---

<sup>241</sup> La alusión a los valores que deben integrar los Estados miembros de las Comunidades Europeas se refleja en los dos últimos párrafos de la Declaración sobre la democracia, garantizados por el Parlamento, el Consejo y la Comisión: “The Heads of State and of Government associate themselves with the Joint Declaration by the Assembly, the Council and the Commission whereby these institutions expressed their determination to respect fundamental rights in pursuing the aims of the Communities. They solemnly declare that respect for and maintenance of representative democracy and human rights in each Member State are essential elements of membership of the European Communities”. EC Bulletin n° 3, 1978, *ibidem*.

<sup>242</sup> Decisión del Consejo y de la Comisión, de 13 de diciembre de 1993, relativa a la celebración del Acuerdo europeo entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Polonia, por otra (93/743/EURATOM, CECA, CE). DOCE L 348 de 31 de diciembre de 1993.

reformas sociales y políticas<sup>243</sup>. El Acuerdo de comercio y cooperación económica y comercial firmado con Albania dice en su preámbulo:

“RECONOCIENDO que, tras los recientes cambios políticos en el país, Albania desea estabilizar y consolidar la democracia y fomentar el progreso económico y social,

DESEOSAS de crear, sobre bases de igualdad, no discriminación, beneficio mutuo y reciprocidad, condiciones favorables para un desarrollo sustancial y armonioso, la diversificación de los intercambios y el fomento de la cooperación comercial y económica, en sectores de interés mutuo”.

Otros Acuerdos de comercio y de cooperación, como los firmados con los países bálticos, incluyen en sus preámbulos referencia del siguiente tenor:

“CONSCIENTES de la importancia de reforzar sus instituciones democráticas y de apoyar el proceso de reforma económica en Estonia”.

Hemos aludido, y seguiremos haciéndolo, al hecho del vacío existente en el Tratado de Roma de referencias expresas indubitativas a los derechos humanos y a los principios democráticos como fundamentos de la integración. Sabemos y reiteramos el carácter evolutivo de la construcción europea y la incorporación de los valores tradicionales de los Estados Miembros como fundamentales. Resulta de sumo interés la Comunicación de la Comisión Europea, el 23 de mayo de 1995, sobre la obligación de incluir en los acuerdos que negocia la Comunidad con terceros países la referencia al respecto de los principios democráticos y los derechos humanos<sup>244</sup>. Ya en la introducción del documento se subraya que

---

<sup>243</sup> Decisión del Consejo, de 30 de octubre de 1989, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República Popular de Polonia sobre comercio y cooperación comercial y económica (89/593/CEE). DOCE L339 de 22 de noviembre de 1989. El preámbulo de este Acuerdo, entre otras manifestaciones apunta lo siguiente:

“CONSCIENTES de la importancia particular del comercio exterior y de otras formas de cooperación económica internacional como factores de desarrollo económico y social y como fuente de medios financieros apropiados,

CONSCIENTES de la importancia de dar plena aplicación al acta final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, al documento de clausura de la reunión de Madrid y, en particular, al documento de clausura de la reunión de Viena”.

<sup>244</sup> Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries Bruselas, 23.05.1995 COM (95) 216 final.

promover y proteger estos principios es un elemento fundamental en las relaciones con terceros países<sup>245</sup>.

Y en el párrafo siguiente subraya la importancia que la Comunidad y sus Estados miembros otorgan a los principios democráticos y los derechos humanos resaltando el proceso evolutivo hasta su incorporación en los Tratados de la Unión<sup>246</sup>. Como decimos en las referencias a los acuerdos que la Comunidad negoció con los países de Europa Central y Oriental a partir de 1989 solamente se incluía una referencia en el preámbulo de dichos acuerdos, cuando así se hacía<sup>247</sup>, pero no en el cuerpo de los propios acuerdos, sin que existiera cláusula alguna que constituyera una condición impuesta al socio en cuestión<sup>248</sup>.

---

<sup>245</sup> La Introducción lo redacta de la siguiente forma: “A commitment to respect, promote and protect human rights and democratic principles is a key element of the European Community’s relations with third countries”. Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries Bruselas, 23.05.1995 COM (95) 216 final, p. 2.

<sup>246</sup> Aunque la teoría de la evolución de la incorporación de los principios democráticos y el respeto de los derechos humanos era un hecho, lo cierto es que existían pocas referencias que confirmaran a estos principios como elementos fundamentales que debían constituir una causa de condicionalidad en las relaciones exteriores de la Comunidad con otros países, especialmente con aquellos con los que la Comunidad negociaba cualquier tipo de Acuerdo. La Comunicación a la que venimos refiriéndonos, lo aclara de forma palmaria: “These issues have been gradually incorporated into the Community’s activities over a period of time through a series of commitments culminating in the insertion of explicit references to human rights and democratic principles in the body of the Union Treaty. Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries”, Bruselas, 23.05.1995 COM (95) 216 final, p. 2.

<sup>247</sup> La Comunicación los recordaba así: “...Initially they were mentioned either not at all or only in passing in the preamble of some agreements”. Ibidem, p. 7.

<sup>248</sup> La Comunicación de la Comisión de 1995 recuerda el origen de esta innovación, que en el futuro se extendería a todos los acuerdos que fueran negociados por la Comunidad, y la Unión Europea por supuesto, en los siguientes términos: “The first reference in the body of a contractual document was in Article 5 of the 4th Lome Convention, concluded in December 1989. In this way the European Community and its Member States tangibly demonstrated their commitment to human rights in their relations with third countries. In the ensuing three years, this stance was confirmed as such references gradually began to appear in cooperation agreements, defining respect for democratic principles and human rights as one of the foundations of the parties’ relations”. Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries”, Bruselas, 23.05.1995 COM (95) 216 final, p. 7.

Aunque la Comunicación de Comisión en este sentido dice que se refiere a los acuerdos relevantes sin especificar cuáles son. El documento reconoce *de facto* que la situación no quedaba muy clara y carecía de base legal suficiente para su aplicación efectiva por lo que, continúa diciendo, que se impuso el criterio de incluir una cláusula que subrayara que el respecto a los principios democráticos y derechos humanos era un elemento fundamental de los acuerdos, como así sucedió con los Acuerdos negociados con los países bálticos y con Albania<sup>249</sup>.

Finalmente, la Comunicación de la Comisión de 1995 a la que venimos refiriéndonos recuerda que existe una declaración del Consejo de Asuntos generales de mayo de 1992 por la que se impone que todos los acuerdos negociados y firmados con países firmantes de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa deben incluir la cláusula que caracteriza a estos principios como elementos esenciales y, además, la referencia aludida más arriba<sup>250</sup>. En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, que tuvo lugar en la capital portuguesa el 26 y 27 de junio de 1992 se declaraba que tras realizar un seguimiento de los progresos realizados en las reformas de los países de Europa Central y Oriental, la Comunidad se comprometía a facilitar recursos para promocionar, entre otras, el establecimiento del Estado de Derecho y las reformas económicas, para lo cual fomentaría la

---

<sup>249</sup> En los dos siguientes párrafos de la Comunicación de la Comisión, se recuerda la situación de vacío legal y la decisión de introducir una cláusula que refuerce la condicionalidad de la promoción de los principios democráticos y del respeto de los derechos humanos: “However, Article 5 of Lome IV and similar articles in other agreements do not provide a clear legal basis to suspend or denounce agreements in cases of serious human rights violations or interruptions of democratic process. It is for this reason that a clause defining democratic principles and human rights as an "essential element" of the agreements with Brazil, the Andean Pact countries, the Baltic States and Albania was introduced in 1992”. Communication from the Commission... Ibidem, p. 7.

<sup>250</sup> Se aludía de la siguiente forma: “In application of a General Affairs Council declaration, since May 1992 all agreements concluded with CSCE. countries include an innovative provision in addition to the "essential element" clause”, Communication from the Commission..., Ibidem, p.7.

dimensión humana, especialmente mencionando el respeto de la democracia, los derechos humanos y los de las minorías<sup>251</sup>.

Los compromisos que adoptaba la Comunidad para promover el respeto de los derechos humanos y el desarrollo de los principios democráticos, se recordaban en las continuas referencias en los acuerdos que suscribía con terceros países. Estamos en presencia de una acción de dos direcciones, por una parte, la inclusión de dichos criterios en las negociaciones con los países que procedían de un entorno ajeno al respeto de dichos principios y, por otra parte, esos mismos principios evolucionaban y pasaban a formar parte del marco de principios fundamentales de la Comunidad.

La Comisión en sus documentos aludía de forma reiterada a estos compromisos haciendo gala de la importancia que representaba para sus relaciones exteriores y las negociaciones de acuerdos con terceros países. Con frecuencia desde la misma parte introductoria de sus documentos subrayaba la importancia del respeto de dichos principios como *“a commitment to respect, promote and Project human rights and democratic*

---

<sup>251</sup> Las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, en su Anexo referido a los países de Europa central y oriental subrayaba lo siguiente:

21. The Community and its Member States have followed closely the economic and political changes in the region. They seek to respond to challenges by mobilising the resources at their disposal to support the transformation taking place in those countries, in particular the establishment of the rule of law and the process of economic reform.

22. The Union will:

- promote political stability and contribute to the creation of political and/or economic frameworks that encourage regional cooperation or moves towards regional or sub regional integration;

- encourage full implementation of the CSCE commitments in the framework of the CSCE itself and elsewhere, including in particular the provisions relating to:

- the human dimension, notably respect for democracy, the rule of law, human rights including those of persons belonging to national minorities;

- the prevention and settlement of conflicts, whilst fully respecting the inviolability of frontiers and other CSCE principles.

European Council in Lisbon, Conclusions of the Presidency, Lisboa, 26-27 de junio de 1992, Anexo I, apartado III, epígrafe A “Central and Eastern Europe”, puntos 21 y 22.

*principles is a key element of the European Community's relations with third countries*<sup>252</sup>.

Incluso se refería a los instrumentos de los que se podía disponer para conseguir dichos objetivos<sup>253</sup>.

La Comunidad, y posteriormente la Unión, establecía el respeto de los derechos humanos como objeto de las negociaciones entre las partes y aquí reside la verdadera innovación en la posición evolutiva de la condicionalidad<sup>254</sup>. De hecho, este principio se elevaba a rango fundamental y su violación suponía sanciones conformes a la gravedad de la misma, al subrayar el documento que, además, tales medidas deben estar fundadas solamente en criterios justos y objetivos<sup>255</sup>. Hay que notar sin embargo que, para evitar juicios de valor negativos en la aplicación de la condicionalidad y sus efectos, la Comunicación de 23 de mayo de 1995 subraya un límite que no era lícito vulnerar en *“the selection and implementation of these measures it is crucial that the population should not be penalized for the behaviour of its government”*. Es decir que hay que evitar que la sanción como

---

<sup>252</sup> Así lo dispone el primer párrafo de la “Introduction” de la “Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries”, Bruselas, 23.05.1995, COM (95) 216 final, p 2.

<sup>253</sup> El mismo documento COM (95) 216, final, al que venimos refiriéndonos, en su Introduction, continúa diciendo que “To help it meet those commitments the Community has a broad range of instruments at its disposal, including Union intervention in international forums and specific operations aimed at bolstering the rule of law and respect for human rights in the context of the Community's relations with non member countries. Taking account of human rights in contractual relations with third countries is one of those instruments”. Ibidem, p. 2.

<sup>254</sup> El documento de la Comisión “Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries”, COM (95) 216 final, ya mencionado, al referirse a la evolución del criterio dice explícitamente que “it makes human rights the subject of common interest, part of the dialogue between the parties and an instrument for the implementation of positive measures, on a part with the other key provisions”, Ibidem p. 7.

<sup>255</sup> Y así lo refiere la Comunicación mencionada COM (95) 216 final, al establecer que “it enables the parties, where necessary, to take restrictive measures in proportion to the gravity of the offence. In the spirit of a positive approach, it is important that such measures should not only be based on objective and fair criteria, but they should also be adapted to the variety of situations that can arise- the aim being to keep a dialogue going”. Ibidem, p. 7.

consecuencia de la violación de los principios no tuviera un carácter negativo sobre la población del Estado violador<sup>256</sup>.

La introducción de una cláusula en los acuerdos negociados y firmados por la Comunidad que define los principios democráticos y los derechos humanos como elementos esenciales, estaban presentes, entre otros, en los Acuerdos firmados con los Países bálticos y Albania en 1992 y tenían un carácter reforzado al aludir a la Convención de Viena bajo condiciones especiales y proponer un plazo de tres meses entre la notificación y la suspensión, excepto en situaciones de extrema gravedad<sup>257</sup>.

Hay que tener en cuenta que la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el papel de la Unión Europea en la promoción de los derechos del hombre y de la democratización en países terceros”<sup>258</sup> reafirma que la Comisión no tiene por objetivo modificar la política existente en materia de derechos humanos y principios democráticos sino más bien encuadrarla en el marco general de las relaciones exteriores de la Unión<sup>259</sup>. Pero tenemos que volver a la importante Comunicación de la Comisión de 23 de

---

<sup>256</sup> El mismo documento así lo declara en el apartado B) Evolution, Ibidem p. 7 in fine.

<sup>257</sup> No dejaba lugar a dudas sobre la aplicación de las duras medidas en circunstancias que podrían ser calificadas de excepcionales, con las consecuencias conocidas de la suspensión del acuerdo en cuestión, es decir “it allows the parties to regard serious and persistent human rights violations and serious interruptions of democratic process as a "material breach" of the agreement in line with the Vienna Convention, 2 constituting grounds for suspending the application of the agreement in whole or in part in line "with the procedural conditions laid down in Article 65.3 The main condition involves allowing a period of three months between notification and suspension proper, except in "cases of special urgency", plus an additional period of grace if an amicable solution is being sought”. Aquí se refiere al artículo 60 (1) de la Convención de Viena, que dice: “A material breach of a bilateral treaty by one of the parties entitles the other party to invoke the breach as a ground for terminating the treaty or suspending its operation in whole or in part”, Communication ... COM (95) 216 final, Ibidem, p. 8.

<sup>258</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen “Le rôle de l’Union Européenne dans la promotion des droits de l’homme et de la démocratisation dans les pays tiers”. Bruselas, 08.05.2001, COM (2001) 252 final.

<sup>259</sup> La Comunicación de la Comisión, COM (2001) 252 final, en su Introducción recoge claramente la política en derechos humanos y principios democráticos, reafirmando su práctica y la perspectiva tras la adopción de los Criterios de Copenhague, aunque la propia Comunicación tiene un alcance más

mayo de 1995 para subrayar el compromiso de la Comunidad en promover el respeto de los valores fundamentales como un valor esencial, en relación con las obligaciones adquiridas en otros foros y los documentos adoptados, tales como el Acta final de Helsinki, la Carta de París y otros en el seno de las reuniones de la CSCE<sup>260</sup>. En el Anexo I se hace referencia no sólo al respeto a los principios democráticos y los derechos humanos sino también a los principios inspiradores de la economía de mercado.

El documento reitera que la acción de la Unión Europea defiende el carácter universal e indivisible de los derechos humanos, en el plano civil, político, económico, social y cultural, reafirmados por la Conferencia mundial de derechos humanos de Viena, de 1993. Y alude al Tratado de Ámsterdam para subrayar que “la Unión Europea está fundada sobre los principios de la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el Estado de Derecho” y reclama este respeto a los países candidatos a la adhesión a la UE<sup>261</sup>. Pero, además, subraya que las relaciones exteriores de la Unión serán

---

amplio que el de los PECO. El texto dice expresamente: “Au cours de ces dix dernières années, la Commission européenne (CE) a adopté un certain nombre de communications relatives aux droits de l'homme et à la démocratisation<sup>1</sup>. La présente communication n'a pas pour ambition de changer radicalement la politique suivie. Elle vise plutôt à replacer cette politique dans le cadre de l'approche stratégique générale que suivra la Commission en matière de relations extérieures pour les années à venir. À la suite des changements survenus dans l'environnement extérieur et des réformes internes à la Commission, il est nécessaire de réorienter les stratégies en matière de droits de l'homme et de démocratie et de faire en sorte, en particulier, que ces questions imprègnent l'ensemble des politiques, des programmes et des projets communautaires. Tout au long de ce document, il est principalement question d'établissement de priorités, d'orientations, d'apports et d'impacts. La Commission souhaite être jugée sur ses résultats en matière de respect des objectifs de l'Union européenne. La présente communication esquisse la voie à suivre.

<sup>260</sup> Obsérvese que el Anexo I de la Comunicación de la Comisión, en su punto 1, se dice lo siguiente: “Standard wording for clauses on human rights and the relevant interpretative declarations

1. Essential element clause

Article X [General principles or General/Political Dialogue]

"Respect for the democratic principles and human rights established by [the Helsinki Final Act and the Charter of Paris for a New Europe] [as well as the principles of market economy] [as defined at the Bonn CSCE Conference] inspires the domestic and external policies of the Community and of [third country] and constitute an essential element of this agreement”.

Communication from the Commission ... COM (95) 216 final, Ibidem, p. 15.

<sup>261</sup> La Comunicación de la Comisión COM (2001) 252 final, en su Introducción dice en este sentido: “Le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1er mai 1999, réaffirme, dans son article 6, que l'Union

presididas por los derechos contemplados en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, adoptada en la Cumbre de Niza, del año 2000. Igualmente, la Comunicación reconoce que el respeto de los derechos humanos y de la democracia debería formar parte integrante de todas las políticas exteriores de la Unión Europea, incluyendo los derechos humanos y la democratización en el diálogo y en la cooperación con países terceros<sup>262</sup>. Y en el mismo marco se crea la “Iniciativa europea para la democracia y los derechos del hombre” (IEDDH)<sup>263</sup> y se alude a la creación de una Agencia Europea de los Derechos Humanos.

### 3.1.3 Los derechos de las minorías y la condicionalidad étnica

En páginas anteriores hemos aludido a las consecuencias de las conflagraciones bélicas producidas en Europa después de las dos guerras mundiales, especialmente relevantes fueron los movimientos de fronteras y los desplazamientos de población tras la Primera

---

européenne «est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres» et souligne, dans son article 49, que le respect de ces principes est également requis pour les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne”.

Y sigue más adelante: “L'action de la Commission dans le domaine des relations extérieures sera guidée par le respect des droits et des principes contenus dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union, officiellement proclamée lors du sommet de Nice en décembre 2000, ce qui aura pour effet de renforcer la cohérence entre les approches internes et externes de l'Union européenne. La Charte sensibilise les citoyens de l'Union européenne à l'importance capitale et au bien-fondé des droits fondamentaux par un travail de codification réalisé à partir de sources d'inspiration diverses, telles que la Convention européenne des droits de l'homme, des traditions constitutionnelles communes et des instruments internationaux ».

<sup>262</sup> La misma Comunicación de la Comisión COM (2001) 252 final, en su página 9 establece que “Pour être effectif, le respect des droits de l'homme et de la démocratie devrait faire partie intégrante de toutes les politiques extérieures de l'Union européenne. Il y a donc lieu d'inclure ces questions dans la programmation, la conception, la mise en oeuvre et le suivi des politiques et des programmes, ainsi que dans le dialogue entamé par la Commission et le Conseil avec leurs partenaires”.

<sup>263</sup> En la página 14 de la Comunicación de la Comisión se alude a la creación y financiación de la IEDDH: “Environ 100 millions d'euros sont disponibles chaque année au titre de la ligne B7-7 du budget connue depuis 1994 sous le nom d'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), afin de soutenir les actions dans les domaines des droits de l'homme, de la démocratisation et de la prévention des conflits qui doivent être exécutées essentiellement en partenariat avec les ONG et les organisations internationales. Les règlements 975/99 et 976/9913 constituent la base juridique de ces actions”.

Guerra Mundial, que afectó directamente al multiétnico Imperio Austro-húngaro. Tras la Paz de Versalles y los acuerdos por separado con otros Estados de Europa central que estuvieron en el bando de los vencidos, Austria, Hungría, Bulgaria y Turquía, el problema de las nacionalidades se mantuvo en un estado latente que resurgió con la Segunda Guerra Mundial.

Si el nacimiento de las Comunidades Europeas soslayó el permanente duelo franco-alemán y la evolución de la integración hasta el espacio Schengen se preveía como el antídoto perfecto contra los nacionalismos, al borrar las fronteras de las mentes calenturientas de quienes reivindicaban imperios fatuos, la misma respuesta se esperaba de la ampliación de la Unión Europea hacia el Este tras la desintegración del bloque soviético. Sin embargo, la realidad es muy distinta.

Aunque todos los Estados miembros de la Unión Europea cuentan con minorías en el interior de su territorio, nunca han sido objeto de controversia quizá por la larga tradición del respeto a los derechos humanos y la protección a los grupos étnicos minoritarios que la constitución del Estado incluía. Las fronteras de Europa Central y Oriental han sido muy permeables a las migraciones como consecuencias de los conflictos bélicos, como ya hemos explicado, y a los movimientos de población por razones económicas.

Con frecuencia las fronteras políticas no coincidían con las étnicas e incluso con las lingüísticas. Existen grandes minorías de húngaros en Eslovaquia, Rumania y Ucrania, y este país y Lituania cuentan con minorías importantes de polacos y existe una minoría étnica turca en Bulgaria. La minoría rusa es importante en los tres países bálticos como consecuencia de la rusificación durante la época de la Unión Soviética. El caso de Rumania respecto a Moldavia es un caso muy especial. Y la presencia de la minoría gitana en casi todos los países ha sido considerada un grave problema por el significativo número y la falta de control por cada

Estado, especialmente en Rumania, Eslovaquia, Hungría y Bulgaria, a pesar de la supervisión por parte de la UE<sup>264</sup>.

Esta situación ha tenido gran importancia tras la disolución del bloque soviético que afectó a las relaciones diplomáticas entre Estados, como ya lo hemos comentado, pero aun existe un efecto político del que muy poco se habla. Si el proceso de construcción europea y las ampliaciones sucesivas han desvalorizado la importancia intrínseca de las fronteras, especialmente tras la instauración del espacio Schengen, no sucede lo mismo desde el punto de vista político. Ya nos hemos referido a la política de algunos gobiernos que facilitan la nacionalidad y el pasaporte a los nacionales de otro Estado, lo que podría originar puntos de fricción entre ambos gobiernos.

Existe un problema adicional en el caso de la minoría rusa existente fundamentalmente en Estonia, Letonia y Lituania, donde los eslavos han sido desposeídos de muchos de los derechos que los gobiernos de estos países prometieron respetar. El hecho de que se trate de una minoría muy importante de un país ajeno a la Unión Europea puede representar un foco de inestabilidad con la vecina Federación Rusa, que no ve con buenos ojos el trato discriminatorio que sufren las minorías rusoparlantes en estos Estados miembros de la UE<sup>265</sup>.

---

<sup>264</sup> Se estima que la minoría gitana en los países de Europa Central y Oriental está entre el 7% y el 10% de la población total. En Rumanía hay unos 2 millones, en Bulgaria unos 700.000, en Hungría más de 500.000, en República Checa unos 300.000 y en Eslovaquia casi 450.000. Estimación Roma/Gitana en Europa. Fuente: División de Roma y Travellers del Consejo de Europa, 2013. <https://www.gitanos.org>.

<sup>265</sup> Péter Balázs recuerda las organizaciones políticas de algunas minorías existentes en varios Estados miembros de Europa Central y Oriental y el papel que desempeñan: "In some countries, the minority cleavage is mirrored by the party system as well. For instance, the Democratic Union of Hungarians in Romania and the Party of the Hungarian Community represent the Hungarian minorities of Romania and Slovakia respectively, while the Movement for Rights and Freedom does the same for Turks in Bulgaria. These parties have gained parliamentary representation and participated in government coalitions". Péter Balázs, "Central and Eastern Europe, 25 Years After the Fall of the Iron Curtain", *The State of Integration of East and West in the European Union*, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruselas, 2014, p. 35.

Ya en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993, al tratar la Ampliación de las fronteras de la Unión se aludió este problema ancestral. En efecto, en el apartado denominado “Pacto sobre la estabilidad en Europa” se incluyó el examen de la iniciativa de la representación de Francia para que la Unión Europea asumiera el compromiso de “garantizar en la práctica la aplicación de los principios acordados por los países europeos en lo que se refiere al respeto de las fronteras y los derechos de las minorías. El Consejo Europeo acordó que los acontecimientos recientes en Europa han demostrado que la acción en estos ámbitos es oportuna y apropiada. Acogió con agrado la idea de usar el instrumento de ‘Acción conjunta’ con arreglo al procedimiento previsto en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El Consejo Europeo pidió al Consejo de Asuntos Generales que estudie la propuesta y le informe en su reunión de diciembre de 1993 con la perspectiva de convocar una conferencia preparatoria sobre el pacto”<sup>266</sup>.

Algunos acuerdos de comercio y de cooperación económica y comercial, a los que ya nos hemos referido anteriormente, incluían una clara referencia no sólo al respeto de los principios democráticos y derechos humanos sino, también, a las minorías. Así sucede con los Acuerdos de este tipo concluidos con los países bálticos y Albania, que hemos mencionado repetidamente, donde se puede comprobar el proceso evolutivo de los compromisos que deseaba aplicar Bruselas, cuando establece en el preámbulo:

“CONSCIENTES de la importancia de dar plena aplicación a todas las disposiciones y principios del proceso de la Conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa (CSCE) y, en particular, a los del Acta final de Helsinki, los de los Documentos de clausura de las reuniones de Madrid y de Viena y los de la Carta de París para una nueva Europa, así como a los del Documento de la Conferencia de Bonn de la CSCE sobre cooperación económica,  
RECONOCIENDO la importancia de garantizar los derechos de los grupos y minorías étnicos y nacionales, de conformidad con los compromisos contraídos en el contexto de la CSCE”.

---

<sup>266</sup> Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio de 1993. Conclusiones de la Presidencia, apartado 8.

En la introducción de este trabajo se ha dedicado algunas líneas, aunque no con la profundidad que hubiera deseado, a la división nacional y étnica de Europa después de la I Guerra Mundial, que con la segunda conflagración se agravó en algunos Estados con el desplazamiento masivo de minorías que habían quedado aisladas entre las nuevas fronteras de los Estados. Si el ultra nacionalismo suponía aislar a algunas minorías de países vecinos, aun más grave era la situación en que quedaba la etnia gitana o romaní que no se integraba en ninguno de los Estados. Como se reproducían actos que podrían ser considerados como racistas, en alguna ocasión las Instituciones tuvieron que adoptar una línea clara para que los Estados que se habían adherido a la Unión actuaran de forma consecuente con los principios generales informadores de la construcción europea, como fue la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo el 3 de julio de 2013 en relación con Hungría<sup>267</sup>.

El país magiar había tenido relaciones problemáticas con sus vecinos desde el principio de la transición y la desaparición del bloque soviético, especialmente con aquellos países en donde residían importantes minorías de origen húngaro. Las heridas de las consecuencias de la I Guerra Mundial y del Tratado de Trianon no estaban cerradas y dieron lugar a algunas disputas diplomáticas, como subraya Péter Balázs<sup>268</sup>. El mismo profesor pone

---

<sup>267</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de julio de 2013, sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría (tras la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2012. El punto 53 “subraya que las autoridades de todos los Estados miembros tienen la obligación positiva de intervenir para evitar la violación de los derechos de las personas pertenecientes a minorías, no pueden mantenerse neutrales y deben adoptar las medidas legales, educativas y políticas necesarias al respecto; toma nota de la modificación de 2011 del Código penal para impedir campañas de grupos extremistas destinadas a intimidar a las comunidades gitanas, castigando con un máximo de tres años de prisión el «comportamiento asocial provocador» que intimida a las personas de una comunidad nacional, étnica, racial o religiosa; reconoce el papel desempeñado por el Gobierno húngaro en el lanzamiento del marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos durante su presidencia de la UE en 2011”.

<sup>268</sup> Así lo recuerda Péter Balázs: “Hungary also had a potential problematic relationship with some of its neighbours in the period after 1989. Large Hungarian minorities still live in Romania and Slovakia (among others), and the Hungarian state’s official self-perception as a guardian of the liberties of these minorities led to moderate tensions with Romania in the 1980s, when the two countries clashed at the diplomatic level in a number of international forums”, Péter Balázs (coord.), “Central and Eastern Europe, 25 Years After the Fall of the Iron Curtain”, *The State of Integration of East and West* in the

de manifiesto el papel conciliador que ejerció la Unión Europea en el restablecimiento del equilibrio regional, lo que en definitiva era el objetivo de la propia Unión Europea, al referirse a las disputas de Hungría con Eslovaquia y otros países vecinos<sup>269</sup>. ¿Hasta qué punto puede interpretarse este papel de la UE como imposición de una nueva forma de condicionalidad cruzada y diplomática a la que nos referimos al principio de nuestro trabajo?

No hay que olvidar que la Unión Europea estaba negociando su ampliación con Austria, Finlandia y Suecia y no podía dar la imagen de que los criterios de condicionalidad que se les estaba aplicando para su adhesión fueran distintos o privilegiados con respecto a los que se querían imponer a los países procedentes del COMECON. Las conclusiones de la Presidencia del mismo Consejo Europeo de Copenhague describían el estado de la situación en su apartado 4 de la siguiente forma:

“El Consejo Europeo tomó nota de los progresos en las negociaciones de ampliación con Austria, Finlandia, Suecia y Noruega. Tomó nota de que las dificultades iniciales encontradas al comenzar las negociaciones ya se habían superado, y de que el ritmo de las mismas se estaba acelerando. Recordó que las negociaciones, en la medida de lo posible, se llevarán a cabo de forma paralela y tratando al mismo tiempo con cada candidato según sus propios méritos”.

“El Consejo Europeo instó a la Comisión, al Consejo y a los países candidatos a velar por que las negociaciones se lleven a cabo de forma constructiva y expeditiva. El Consejo Europeo está decidido a que el objetivo de la primera ampliación de la Unión

---

European Union”, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruselas, 2014, p. 18.

<sup>269</sup> Para que no dé lugar a dudas, por su trascendencia y por el origen de la opinión aquí reflejada y que el autor de esta tesis ha mantenido en diversos foros, en contra de la corriente oficial, creo necesario transcribir el mensaje de Péter Balázs: “In 1993, Hungary was the first country to officially recognise Slovakia as an independent state. This was, however, not followed up by the signing of a bilateral treaty by which Hungary would declare the inviolability of the two countries’ borders. This volatile situation was defused by the soft power of the EU, which pressured the two parties into signing a Bilateral Treaty of Friendship and Cooperation in 1995, including chapters on the protection of minorities. A similar situation occurred in Romanian-Hungarian relations as well. After lengthy official discussions, Hungary and Romania signed the Treaty of Timișoara, or the Treaty of Understanding, Good Neighbourship and Cooperation, on 16 September 1996 (as a follow-up of a similar treaty signed with Ukraine in 1991)”, Péter Balázs, “Central and Eastern Europe, 25 Years After the Fall of the Iron Curtain”, The State of Integration of East and West in the European Union”, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruselas, 2014, p. 18.

Europea, de acuerdo con las directrices expuestas en los Consejos Europeos de Lisboa y Edimburgo, se convierta en realidad a más tardar el 1 de enero de 1995”<sup>270</sup>.

Las Instituciones europeas siempre han estado atentas al cumplimiento de los criterios de adhesión por los países candidatos especialmente teniendo en cuenta que varios de los PECO contaban con importantes minorías nacionales dentro de sus fronteras, consecuencia en gran parte de la división territorial tras la I Guerra Mundial y de los movimientos de población tras el fin de la Segunda Guerra Mundial como ya hemos señalado. Circunstancias especiales han concurrido en las minorías rusas en los países bálticos como consecuencia de la desintegración de la Unión Soviética. Por su parte, la población gitana se ha encontrado muchas veces en un “limbo político” ya que su permanencia era cuestionada por la falta de integración en un determinado territorio.

Resulta interesante recordar que la Comisión ha llamado la atención en numerosos documentos y, en primer lugar, nos vamos a referir nuevamente al documento de la Comisión de 1999 “*Composite Paper on Reports on progress towards accession by each of the candidates countries*” donde podemos apreciar algunos comentarios respecto del trato hacia las minorías de algunos países candidatos que reflejan avances desiguales entre los países<sup>271</sup>. Mientras Eslovaquia y Rumanía habían realizado progresos importantes hacia sus minorías,

---

<sup>270</sup> Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio de 1993. Conclusiones de la Presidencia.

<sup>271</sup> Ya hemos apuntado la controversia suscitada por las minorías rusas en los países bálticos donde sufrían una profunda discriminación hasta el punto de encontrarse en situación de apátridas miles de miembros de esta minoría: “The Estonian Parliament adopted amendments to the Citizenship law to allow stateless children to become citizens. The Slovak Parliament adopted minority language legislation. Nonetheless, some candidate countries continue to face difficulties in finding the right balance between legitimate strengthening of the state language and the protection of minority language rights. In this context, the language law in Estonia and draft legislation in Latvia fall short of meeting international standards. Latvia has demonstrated a willingness to review the draft with the concerned international organisations so as to bring the draft into compliance with international standards and the Latvian constitution. Estonia has not demonstrated the same degree of flexibility and is only prepared to introduce improvements in the implementing provisions rather than the law itself”. Composite Paper. “Commission reports on progress towards accession by each of the candidate countries”, 13 de octubre de 1999, p. 15.

los países bálticos iban a la zaga<sup>272</sup>. Además es de especial relevancia el informe “*Towards the Enlarged Union Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*”, de 9 de octubre de 2002<sup>273</sup>.

A pesar de lo que hemos venido subrayando respecto al papel de pacificación en las relaciones de los antiguos miembros del bloque soviético, lo cierto es que la situación aun tiene muchas cuestiones pendientes tras las represalias de post guerra. Uno de los que levantan más recelos afecta a la minoría de origen alemán que habitaba en los Sudetes antes de la Segunda Guerra Mundial y que, tras el fin de ésta y la derrota de Alemania, las nuevas autoridades checas expulsaron del país y se les incautó sus propiedades. Por lo tanto, a pesar de los acuerdos y las buenas relaciones entre ambos países, el problema de la satisfacción de

---

<sup>272</sup> En efecto, en Eslovaquia la minoría húngara se encontraba representada en el Parlamento mientras que Rumania reconocía la cultura la minoría húngara mediante el establecimiento de una Universidad en esta lengua. The situation of the Hungarian minority in Slovakia has improved with the inclusion of representatives of that minority in the Slovak government, concerted efforts by the government to improve inter-ethnic relations, improvements in the policy of subsidies for minority cultural activities and notably the adoption of minority language legislation. The Romanian authorities continue to demonstrate a willingness to find an arrangement to create a Hungarian-German university, although there has been little concrete progress in that regard. Composite Paper. “Commission reports on progress towards accession by each of the candidate countries”, 13 de octubre de 1999, p. 16

<sup>273</sup> El Informe de la Comisión Europea “*Towards the Enlarged Union Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*” dice, al referirse a las minorías y al caso específico de las condiciones en que se encontraban los niños en Rumania, lo siguiente: “In all countries with considerable Roma communities, progress has been made with the implementation of national action plans to improve the difficult situation the members of these communities are facing. Continued efforts are required to ensure that the various action plans continue to be implemented in a sustained manner, in close co-operation with Roma representatives. Adoption and due implementation of comprehensive anti discrimination legislation, in line with the Community anti-discrimination acquis, would be an important step forward where such legislation is still missing.

Further positive developments can be noted with regard to the protection of minorities. In Estonia and Latvia, continued progress was made in the integration of non-citizens. In several countries, the legal and institutional framework for the protection of minorities was further reinforced. In Bulgaria, Slovakia and Romania members of minority communities continued to play an important role in national political life.

In previous years, the Commission had underlined the problem of childcare institutions in Romania. The legislative, administrative and financial measures taken by the Romanian authorities are beginning to bear fruit. The number of children in residential care has decreased, and their living conditions have improved. Efforts need to be maintained”. Comisión Europea, “*Towards the Enlarged Union Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*, Bruselas, 9 de octubre de 2002, [COM (2002) 700 final]”.

los intereses de los checos de étnia germánica está aun por resolver y ya se han levantado las primersa reclamaciones en este sentido. Si la UE puede desempeñar un papel decisivo en la resolución de conflictos intra europeos el tiempo lo dirá. Una situación parecida podría plantearse entre Eslovaquia y Hungría a pesar del reconocimiento de las fronteras de Eslovaquia por parte del país magyar. El papel de la condicionalidad, en la resolución de conflictos entre Estados miembros, ya no tienen mucho recorrido.

## **3.2 LOS ACUERDOS EUROPEOS Y DE ADHESIÓN CE-PECO**

### **3.2.1 El programa PHARE y las cláusulas restrictivas**

Los acuerdos que habían sido negociados desde 1988 con los países de Europa Central y Oriental fueron perdiendo su valor en la esfera de la aplicación de la política de condicionalidad con las medidas que la Comunidad adoptaba y aplicaba en el seno del “Grupo de los 24” y del Programa PHARE, tratamiento que en un principio fueron solamente aplicado a Polonia y Hungría pero que fueron extendiéndose a todos los países del bloque soviético en transición hacia un sistema democrático con economía de mercado. Se estaba produciendo el paso de una estrategia político comercial a una acción puramente política donde la condicionalidad iba perdiendo su virtualidad a expensas de unos intereses políticos que dominaban sobre los económicos y comerciales. El Consejo Europeo de Dublín, que tuvo lugar el 28 de abril de 1990, decidió la apertura de negociaciones con cada uno de los PECO que ya habían concluido un acuerdo de comercio y de cooperación con la Comunidad. La Comisión Europea presentó al Consejo un acuerdo marco para la negociación de los Acuerdos europeos en septiembre de 1990, comenzando la tercera generación de acuerdos.

El Consejo adoptó el 11 de mayo de 1991 la correspondiente Decisión autorizando a la Comisión a la apertura de negociaciones con Bulgaria y Rumania con objeto de concluir

Acuerdos Europeos de Asociación. Estos Acuerdos seguirían la línea de los negociados con Hungría, Polonia y Checoslovaquia, pero con una innovación que no era otra que una referencia a los principios democráticos y los derechos humanos<sup>274</sup>. Esta posición se encuentra fortalecida con la declaración del Consejo respecto a los principios democráticos, derechos humanos y principios de la economía de mercado. Se establecía la obligación de incluir unas cláusulas con referencias explícitas al respeto a los derechos humanos y los principios de la economía de mercado<sup>275</sup>. Pero lo más significativo es que la condicionalidad está reforzada mediante los mecanismos apropiados para el caso de incumplimiento de las obligaciones de estos dos países, y la declaración también se dirige a la Comisión para que incluya estos mecanismos en los acuerdos<sup>276</sup>.

Obsérvese que, en el contexto del diálogo político, en el tercer párrafo de la Declaración del Consejo se refiere no sólo a Bulgaria y Rumania, sino a los cinco países de Europa Central y Oriental, subrayando la importancia que otorgan al respeto de estos principios tanto la Comunidad como sus Estados miembros<sup>277</sup>. Simultáneamente, el Consejo impone a la Comisión y a los Estados miembros la obligación de informar a los PECO de la

---

<sup>274</sup> Se dice explícitamente en la Decisión que “These future Association Agreements will, in principle, resemble those with Hungary, Poland and Czechoslovakia, though a significant added element: an explicit reference to regards for democratic principles and human rights, which are seen as essential as to the association”. EC Bulletin nº 5, vol. 25, 1992, punto 1.2.12, p. 82.

<sup>275</sup> La declaración no dejaba lugar a dudas por su contundencia: “The Council stresses that respect for democratic principles and human rights, as defined in the Helsinki Final Act and the Charter of Paris for a new Europe and the principles of the market economy are essential components of cooperation or association agreements between the Community and its CSCE partners”. EC Bulletin nº 5, vol 25, 1992, punto 1.2.13, p. 82.

<sup>276</sup> La declaración en su segundo párrafo dirigía a la Comisión Europea decía que “The Commission is requested to act accordingly to ensure that agreements to be concluded by the Community contain an appropriated mechanism which is operational in emergencies, including provisions to non-fulfilment of obligations”.

<sup>277</sup> El Consejo impone la obligación a la Comisión y a los Estados miembros de comunicar a los interlocutores en las negociaciones que el respeto a los principios mencionados era fundamental: “In the context of a political dialogue with the five countries of the Central and Eastern Europe, the Community and its Member States will inform their partners of the importance they attached to the principles to referred to above”. EC Bulletin nº 5, vol 25, 1992, punto 1.2.13, p. 82.

importancia de estos principios en las relaciones entre ambos. Es decir que se trata de una condicionalidad reforzada con obligaciones biunívocas.

En 1994 presentaron sus candidaturas de adhesión Hungría y Polonia, los mismos países que dieron origen al desarrollo del Programa PHARE, y en 1995 hicieron lo propio Rumania, Eslovaquia, Letonia y Estonia. El Consejo Europeo de Madrid decidió aplicar los procedimientos previstos conforme al artículo “O” del Tratado de la Unión Europea, con la consulta a la Comisión Europea y el dictamen conforme del Parlamento Europeo.

Tras la entrada en vigor de los Acuerdos Europeos de Asociación con Bulgaria, la República Checa, Eslovaquia y Rumania, en 1995 se reunieron los primeros Consejos de Asociación con estos países y los segundos con Hungría y Polonia. Las sesiones de los Consejos de Asociación tenían por objeto no sólo el examen de las cuestiones rutinarias sobre las relaciones bilaterales sino que, además, era el vehículo de verificación de los criterios de condicionalidad establecidos en el marco de la estrategia de preparación para la adhesión.

El Programa PHARE, desarrollado por las decisiones adoptadas en el Consejo Europeo de Cannes, con el apoyo financiero del Banco Europeo de Inversiones, facilitó la evolución favorable de la adhesión de los países de Europa Central y Oriental. Pero se insiste en el cumplimiento de los Criterios de Copenhague y en el marco de la estrategia pre-adhesión establecida en el Consejo Europeo de Essen. Como se puede leer en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Madrid<sup>278</sup>: “esta estrategia deberá ser intensificada a fin de crear las condiciones para una integración progresiva y armoniosa de estos Estados gracias especialmente al desarrollo de la economía de mercado, a la adaptación

---

<sup>278</sup> Apartado A, relativo a la Ampliación, de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Madrid, celebrado el 15 y 16 de diciembre de 1995.

de sus estructuras administrativas y a la creación de un entorno económico y monetario estable”.

Durante la presidencia española de 1995 se prosiguió el desarrollo de la estrategia para la adhesión de los países asociados de Europa Central y Oriental y la expansión de las relaciones bilaterales de la UE con dichos países. Como ya hemos visto se avanzaba en dos niveles simultáneamente, por un lado, mediante las relaciones bilaterales en el marco de los acuerdos de asociación y, en otro nivel, de forma multilateral a través del diálogo estructurado. La ampliación era una necesidad política pero también una oportunidad para ampliar los mercados y asegurar un teórico crecimiento económico y la expansión de la sociedad del bienestar como gozaban los países occidentales. Para ello solamente se imponían unas condiciones de carácter político, institucional, económico y de aceptación del acervo comunitario con las políticas comunes de la Unión. El tiempo y la crisis económico financiera de 2007 se encargaría de demostrar que no era una tarea fácil.

La literatura especializada en las relaciones de la Unión Europea con los países de Europa Central y Oriental incluye numerosos autores que se pronuncian erróneamente sobre la “ausencia de cláusulas de condicionalidad” en el primer estadio de las relaciones de Bruselas con estos países, tras la caída del “muro de Berlín” y el posterior colapso de la URSS con la desaparición del Consejo de Ayuda Mutua Económica. Así Elena Fierro, en su trabajo *“European Union’ Approach to Human Rights Conditionality in Practice”* manifiesta que la Comunidad Europea en 1989 no incluyó referencias a los derechos humanos en la decisión del establecimiento del programa PHARE debido al marco y la época en el que se adoptó<sup>279</sup>. Afirmar esto es desconocer los verdaderos fines del nacimiento del programa PHARE.

---

<sup>279</sup> Elena Fierro escribe concretamente que “The PHARE regulation (Poland and Hungary Assistance for Restructuring of the Economy) was first enacted in 1989 and was aimed at providing technical and financial assistance to Hungary and Poland. Soon it was extended to other countries in Central and Eastern Europe. Even though there was neither a human rights clause in the body of the regulation, nor

Ya hemos dicho en otro lugar que la condicionalidad en la Unión Europea, y antes en las Comunidades Europeas, ha sido un proceso evolutivo, pero, además hay que distinguir la esfera comercial y económica en las relaciones exteriores de la esfera de la asistencia financiera y técnica. El programa PHARE está incluido en esta última categoría, con una característica adicional que seguramente muchos autores ignoren. Cuando se adoptó la decisión del Consejo 3906/89 para asistir a Hungría y Polonia<sup>280</sup> tras el desastre económico del bloque oriental, se estableció una prioridad política con un objetivo económico: hacer viable el tránsito pacífico de estos países de un sistema de economía centralizada hacia la economía de mercado.

El mismo título del Reglamento fundacional del PHARE así lo refleja: “ayuda económica a favor de la República de Hungría y de la República Popular de Polonia”, pero esta ayuda, a diferencia de otros casos, y por su virtualidad política, no era una ayuda condicionada en un principio. Por lo tanto, la decisión que se adoptó no preveía imponer ninguna restricción de ningún tipo que impidiera la adopción de medidas de los países del Grupo de los 24 para ayudar a los países de Europa Central y Oriental. El programa PHARE desarrolló dos proyectos complementarios, un programa sobre el desarrollo de la sociedad civil y un programa relativo a la promoción de la democracia.

Para ser más precisos, en las Conclusiones del Consejo del 3 de octubre de 1989 se aludía a la necesidad de facilitar a Polonia y a Hungría la posibilidad de llegar a acuerdos con las instituciones financieras internacionales y, por ello, el Consejo reconocía la necesidad

---

references to human rights in its preamble, projects concerning the promotion of human rights have regularly been included in those programmes. The absence of human rights references seems to be due to the time-frame in which the regulation was concluded”. *European Union’s Approach to Human Rights Conditionality in Practice*”, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, 2003, p. 358.

<sup>280</sup> Reglamento (CEE) 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989 relativo a la ayuda económica a favor de la República de Hungría y de la República Popular de Polonia. D.O. L375, de 23.12.1989.

urgente de adoptar apoyos adicionales por parte de la Comunidad y del G-24. La mayor parte de estas medidas se referían a las facilidades de acceso al mercado comunitario de productos de estos países y a la liberalización de restricciones cuantitativas a la importación.

Más adelante, Elena Fierro justifica la actitud de la Unión Europea cuando adopta el Reglamento 622 de 1998 relativo a la asistencia a los países candidatos calificándole de “nueva versión más moderna del programa PHARE” donde ya en el preámbulo se incluye la condicionalidad de las ayudas de la Comunidad al cumplimiento de las obligaciones incluidas en los Acuerdos Europeos y de los criterios de Copenhague<sup>281</sup>.

### **3.2.2 Los criterios de Copenhague para la adhesión**

El ingreso de un Estado en la Unión Europea es un proceso muy complejo y lleno de incertidumbres pues no hay dos candidatos iguales ya que no sólo hay que atenerse a la situación política y económica del estado candidato a la adhesión sino que la aplicación de la condicionalidad en el proceso está presente mediante el principio de “méritos propios de cada candidato” como repetidamente se manifiesta en numerosos documentos y se hace público en las conclusiones de las presidencias de los Consejos Europeos.

La apertura de negociaciones para la adhesión a la Unión tiene lugar después de que el país candidato haya dirigido al Consejo su petición formal con la intención de ingresar como

---

<sup>281</sup> Elena Fierro en relación con este marco dice que “A new Council regulation was enacted in 1998 ‘on assistance to the applicants States in the framework of pre-accession strategy, and in particular on the establishment of Accession Partnerships’. This regulation could be considered a modern version of PHARE. Even if it does not have financial implications, the regulation is aimed at setting the principle that financial and technical assistance will be given to these countries thorough the Accession Partnerships.

Conditionality, first of all, appears in the preamble, which recalls that Community assistance is conditional upon the respect of commitments contained in the Europe Agreements and upon progress towards fulfilment of the Copenhagen Criteria. The same principle is included in a developed form in the human rights clause of article 4”, Elena Fierro, op. cit p. 359.

miembro de la Unión. Cuando se adopta la decisión positiva sobre el ingreso del país candidato, la Comisión Europea en nombre y representación de la Unión procede a la apertura de las negociaciones con dicho Estado. Son los servicios de la Comisión los responsables del seguimiento de la negociación, dentro del mandato recibido del Consejo para las negociaciones. La Dirección General de Relaciones exteriores (RELEX) era el “chef de file” de la negociación, pero en el proceso se ven implicadas otros muchos Servicios especializados de la Comisión, incluido el Servicio jurídico.

Teniendo en cuenta que se trata de un proceso evolutivo se parte de unos criterios que actúan como “barrera de entrada” que no son otros que los “Criterios de Copenhague para la adhesión”, adoptados en el Consejo Europeo de Copenhague celebrado en la capital danesa el 21 y 22 de junio de 1993<sup>282</sup> y al que nos hemos referido y, a partir de ahora, vamos a traer a colación en numerosas ocasiones. Por lo tanto, cualquier país europeo que presente su candidatura a la Unión para ingresar como estado miembro debe cumplir, en primer lugar, las obligaciones que le impone el artículo 49 y los principios del artículo 6, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea. En este marco, el referido Consejo Europeo de Copenhague de 1993<sup>283</sup> estableció los “Criterios para la adhesión” que, posteriormente se reforzaron en el Consejo Europeo de Madrid de 1995, imponiendo que cualquier Estado candidato a ingresar en la Unión debe cumplir los siguientes criterios:

---

<sup>282</sup> El apartado 7 de las Conclusiones de la Presidencia el Consejo Europeo de Copenhague del 21-22 de junio de 1993, relativo a “Relaciones con los países de Europa central y oriental” establece los reiterados “Criterios para la adhesión” en los siguientes términos:

“El Consejo Europeo acordó en el día de la fecha que los países asociados de la Europa Central y Oriental que lo deseen se conviertan en miembros de la Unión Europea. El ingreso tendrá lugar en cuanto un país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión cuando cumpla con las condiciones económicas y políticas requeridas.

La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria”.

<sup>283</sup> Consejo Europeo de Copenhague, Conclusiones de la Presidencia, el 21 y 22 de junio de 1993.

- a. Criterio político. El país candidato debe disponer de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías;
- b. Criterio económico. El nuevo Estado tiene que garantizar la existencia de un sistema de economía de mercado viable, con capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión;
- c. Criterio del acervo comunitario. El candidato debe tener la capacidad de asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, especialmente aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

Si fundamentalmente se trataba de tres criterios que condicionaban la adhesión de nuevos miembros a la Unión Europea, existía un cuarto criterio que afectaba a la capacidad de la propia Unión para soportar de forma equilibrada la ampliación. La capacidad de adherir nuevos miembros compatibles con el proceso continuo de integración de la propia Unión era una condición importante tanto para la Unión como para los propios candidatos, lo que fue acordado en el Consejo Europeo de Madrid de 1995<sup>284</sup>. El artículo 49 del Tratado de Niza aludía a los Criterios de Copenhague. Además la Unión Europea exigía para la adhesión la ratificación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas “Paz, dignidad e igualdad en un planeta sano” y otras convenciones sobre Derechos humanos, teniendo en consideración la situación del país candidato respecto al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

Pero los criterios de Copenhague no podían ser considerados como un caso típico de condicionalidad ya que diferían claramente de los supuestos aplicados por las instituciones financieras internacionales, fundamentalmente por el FMI, el Banco Mundial y otras

---

<sup>284</sup> Consejo Europeo de Madrid, Conclusiones de la Presidencia, de 15 y 16 de diciembre de 1995.

instituciones que financian el desarrollo. Así lo interpreta Grabbe en su trabajo: “*A partnership for Accessión? The implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*” donde la condicionalidad consiste en que la financiación se vincula a la ejecución de medidas concretas de política económica<sup>285</sup>. Hay incluso autores que ponen en tela de juicio la falta de criterio en la distinción de conceptos fundamentales por parte de la Comisión Europea. Eline De Ridder y Dimitri Kochenov, en su artículo “*Democratic Conditionality in the Easter Enlargement: Window Dressing*” así lo declaran y que la Comisión Europea no aplica la condicionalidad democrática de forma consistente, pero su argumentación no conduce a su demostración<sup>286</sup>. En efecto, la justificación es que la Unión Europea no ha manejado un claro concepto de lo que es una democracia consolidada<sup>287</sup>, pero, además, califica a los Criterios de Copenhague de 1993 y al complemento de 1995 como “generales y vagos”. Parece que algunos autores esperan que las Instituciones Europeas hagan una disertación de los principios comunmente admitidos y que son los existentes en los demás Estados miembros<sup>288</sup>. Y en las conclusiones del citado artículo subraya que la causa del

---

<sup>285</sup> Dice este autor que las condiciones establecidas en el marco de los Criterios de Copenhague difieren del principio tradicional de condicionalidad aplicado por las instituciones financieras internacionales por sus medios y sus fines: “The Copenhagen conditions are not a straightforward case of conditionality, and they are in several ways different from the traditional conditionality for benefits used by international financial institutions (IFIs) such as the development banks. In its simplest formulation, IFI conditionality links perceived benefits to the fulfilment of certain conditions; in the case of IMF and World Bank finance, conditionality is primarily linked to the implementation of specific economic policies, such as structural adjustment, and the main benefit is finance”. Heather Grabbe, “A partnership for Accessión? The implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants”, Robert Schuman Centre, Working Paper 12/99, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 1999, p. 4.

<sup>286</sup> De Ridder, Eline y Kochenov, Dimitri declaran que “the European Commission did not make a clear substantive distinction between the concepts of rule of law and democracy. In addition, various drawbacks are identified, which demonstrate the vagueness and inconsistencies that characterize the EU's application of democratic conditionality”. “Democratic Conditionality in the Easter Enlargement: Window Dressing”, *European Foreign Affairs Review*, vol 16, issue 5 (2011), pp. 589-605.

<sup>287</sup> De Ridder, Eline y Kochenov, Dimitri dice que “the EU has never reached any conceptual clarity on what constitutes a consolidated democracy”. “Democratic Conditionality in the Easter Enlargement: Window Dressing”. Electronic copy, p. 5.

<sup>288</sup> De Ridder, Eline y Kochenov, Dimitri, op. cit. p.5.

fracaso de la Comisión Europea es la vaguedad del criterio relativo a la democracia<sup>289</sup>. Hay que subrayar que en los Criterios de Copenhague se aplican conceptos que la Unión Europea da por supuestos pero que no define, tales como Democracia, Estado de derecho, Derechos humanos e, incluso, Economía de mercado. Y, como subrayan Catherine Schneider y Edwige Tucny, en su artículo “Réflexions sur la conditionnante politique appliquée à l’élargissement de l’Union européenne aux pays d’Europe centrale et orientale”:

“Un deuxième domaine significatif de la conditionnalité politique constructive intéresse la prévention des conflits, dont il faut néanmoins souligner qu’elle concerne sans doute plus les relations de l’UE avec les ACP qu’avec les PECO concernés par la perspective de l’adhésion. L’idée générale qui sous-tend ce type d’actions est d’empêcher, par les moyens les plus adaptées, le développement de conflits dont on sais qu’ils son générateurs des violations les plus massives des droits de l’homme et interdisent la consolidation de la démocratie et de l’État de droit. Le processus de stabilisation et d’association que la Communauté développe au profit des cinq États balkaniques du Sud-Est contient un programme “démocratisation, société civile, développement des institutions” qui relève de cette logique de prévention des conflits”<sup>290</sup>.

En este contexto conviene recordar al profesor Antonio Garrido que subraya que “en muchos de los nuevos Estados surgidos de la desintegración de la Unión Soviética, hablar de transición hacia la democracia o de democracias consolidadas es bastante problemático”<sup>291</sup>. Y el mismo profesor destaca que “la consolidación representa analíticamente un proceso diferente al de la transición y el establecimiento de la democracia”<sup>292</sup>. Es interesante la alusión que el profesor Garrido hace a la opinión del profesor y embajador estadounidense Michael

---

<sup>289</sup> De Ridder, Eline y Kochenov, Dimitri, en las Conclusiones dice: “In the vagueness of the official membership criteria related to democracy, the Commission was de facto given a carte blanche to fill these with substance – a task which it failed to fulfil”, op. cit. p.17.

<sup>290</sup> Schneider, Catherine y Tucny, Edwige. “Réflexions sur la conditionnante politique appliquée à l’élargissement de l’Union européenne aux pays d’Europe centrale et orientale”, Conditionnalité politique et élargissement. Revue d’études comparatives Est-Oust, 2002, p.27.

<sup>291</sup> Garrido, Antonio así lo expone en su artículo “La consolidación de la democracia en Europa Oriental: una perspectiva comparativa”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 41/42, Valencia 2002/2003, p. 98.

<sup>292</sup> Garrido, Antonio en su artículo así lo destaca e incluye una extensa bibliografía sobre el tema en la nota al pie de página. “La consolidación de la democracia en Europa Oriental: una perspectiva comparativa”, p. 102.

Anthony McFaul de que en “Europa Oriental ha sido una distribución del poder favorable a los demócratas durante la transición la que ha favorecido el desarrollo de democracias consolidadas a largo plazo”<sup>293</sup>, lo que demuestra que existe una diferencia sustancial entre democracia consolidada y permanente y cómo los actores responsables de la transición son garantistas de una estructura democrática.

Antes de iniciar las negociaciones para la adhesión es necesario que el país candidato cumpla con el criterio político. Además, en el transcurso de las negociaciones un elemento importante es el establecimiento y fortalecimiento en el país candidato de una administración pública capaz de aplicar y gestionar el derecho comunitario. Por lo que se refiere a las reformas económicas, en el apartado 7 las conclusiones de la Presidencia “Relaciones con los países de la Europa Central y Oriental” subrayaba el esfuerzo que estaban realizando los PECO para “modernizar sus economías, debilitadas por cuarenta años de planificación centralizada, y para garantizar una rápida transición a una economía de mercado”<sup>294</sup>.

La conclusión número 23 del Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 manifiesta que “Los dictámenes de la Comisión sobre los Estados candidatos constituyen un buen análisis de conjunto de la situación de cada Estado candidato a la luz de los criterios de adhesión fijados por el Consejo Europeo de Copenhague. La perspectiva de adhesión

---

<sup>293</sup> Garrido, Antonio alude al artículo de Michael McFaul “The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Non cooperative Transition in the Postcommunist World”, en *World Politics* nº 54 (2002), op. cit. p.117.

<sup>294</sup> Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio de 1993. Conclusiones de la Presidencia, apartado 7:

Relaciones con los países de la Europa Central y Oriental. A. Los países asociados

i) El Consejo Europeo celebró un detenido debate sobre las relaciones entre la Comunidad y los países de la Europa Central y Oriental con los que la Comunidad ha celebrado o piensa celebrar acuerdos europeos (“países asociados”), sobre la base de la comunicación elaborada por la Comisión a instancia del Consejo Europeo de Edimburgo.

ii) El Consejo Europeo acogió con agrado la esforzada labor emprendida por los países asociados para modernizar sus economías, debilitadas por cuarenta años de planificación centralizada, y para garantizar una rápida transición a una economía de mercado. La Comunidad y sus Estados miembros prometen su apoyo a este proceso de reforma. La paz y la seguridad en Europa dependen del éxito de estos esfuerzos.

constituye un incentivo sin igual para que los candidatos aceleren la aplicación de políticas conformes al acervo de la Unión. La adaptación de su legislación al acervo de la Unión es un elemento necesario, pero no suficiente, puesto que también será preciso garantizar su aplicación práctica”<sup>295</sup>.

Y la conclusión número 25 subraya cuáles son las prioridades para la adhesión: “El respeto de los criterios políticos de Copenhague constituye una condición previa a la apertura de toda negociación de adhesión. Los criterios económicos y la capacidad para asumir las obligaciones derivadas de la adhesión han sido y deberán ser apreciados con una perspectiva de futuro y de una manera dinámica”<sup>296</sup>. Como hemos apuntado más arriba, también se contempló la capacidad de la Unión para absorber a los nuevos miembros sin que afectara al propio funcionamiento de las Instituciones europeas. En un momento en el que se estaban planteando la reforma institucional se temía que la ampliación a nuevos socios de Europa del Este pudiera representar un desafío para la propia integración europea. En este sentido, algunos autores especializados en los temas de la ampliación hacia el Este de Europa recogían las inquietudes de algunos Estados miembros, el carácter diferencial de la condicionalidad aplicada a los países procedentes del antiguo bloque socialista y las fuertes presiones que se ejercían en las reuniones de expertos por estos motivos<sup>297</sup>.

---

<sup>295</sup> Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997. Conclusiones de la Presidencia.

<sup>296</sup> Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997. Conclusiones de la Presidencia.

<sup>297</sup> Heather Grabbe, en el documento de trabajo de 1999 al que nos hemos referido, apuntaba lo siguiente sobre este tema: “The aspirations of post-communist CEE countries to membership resulted in much more comprehensive conditions for membership than had been set for any previous applicant. Opposition from several member states to eastward enlargement was overcome by setting what were seen as basic conditions to ensure that the countries joining could be integrated relatively easily; the conditions set out at the Copenhagen European Council in 1993 were designed to minimise the risk of new entrants becoming politically unstable and economically burdensome to the existing EU. The conditions were formulated as much to reassure reluctant member states as to guide CEE applicants, and this dual purpose to conditionality has continued to play an important role in the politics of accession within the EU. The fourth condition reflects anxieties among member states about the impact that enlargement might have on EU institutions and policies because of the increase in numbers and diversity, apart from the specific problems that CEE members might bring in; it is a condition for enlargement, whereas the others are conditions for entry. A Partnership for Accession? The

Si por una parte se establecían criterios condicionales para que nuevos países pudieran adherirse a la Unión, ésta también requería un período de adaptación a la nueva realidad europea. Durante algún tiempo se estudió la alternativa “ampliación-reformas” y se discutió la eventual posibilidad de demorar cualquier ampliación antes de que se hubieran finalizado las reformas necesarias para asegurar los objetivos de la Unión. Era fundamental abordar la reforma que afectaba a los procedimientos en la adopción de acuerdos y decisiones y, en aquel tiempo de grandes incertidumbres, no era evidente que pudiera realizarse de forma simultánea con la preparación de los países candidatos para la ampliación de la UE. Este fue el motivo por el que se acordó diseñar una “estrategia para la adhesión” que fue la “hoja de ruta” tanto para los candidatos como para la propia Unión con objeto de evitar todo riesgo de fractura en las Instituciones.

Habían transcurrido cinco años desde que tomó impulso el nuevo esquema de las relaciones comerciales Este-Oeste en el continente europeo y cuatro años desde la caída del “muro de Berlín”, los acontecimientos se desarrollaban a una velocidad más rápida de la que podía esperarse. Es curioso que si, en un principio, fue la Comunidad Europea la que tomó la iniciativa, por intereses políticos, para que el bloque de países socialistas perdiera su propia identidad, al poco tiempo la Unión se encontró desbordada por las exigencias de los PECO en transición. A requerimiento de las autoridades de los países de Europa del Este se introdujo en los acuerdos la alusión a una eventual adhesión de estos países a la Unión.

Tras el “Programa PHARE”, que fue un auténtico “Plan Marshall europeo”, aunque se aprobara en el seno del “G-24” compuesto también por otros países que no formaban parte de

---

Implications of the Conditionality for the Central and East European Applicants”, Robert Schuman Centre, Working Paper 12/99, European University Institute, 1999, p. 4.

la Comunidad Europea y ni siquiera del continente, los países de la antigua órbita soviética realizaron profundas reformas económicas y progresos en la democratización de sus instituciones, pero aun persistía una gran diferencia con los países occidentales. Acortar esta distancia era una prioridad para que la Unión pudiera absorber a los nuevos socios con las garantías necesarias para ambos, para la Unión y para los países candidatos. De los cuatro presidentes de la Comisión Europea que tuvieron que enfrentarse y gestionar el proceso de adhesión de los países de Europa del Este, Jacques Delors fue el único estadista que verdaderamente impulsó el proceso en la buena dirección con paso firme y decidido<sup>298</sup>. El presidente Romano Prodi dirigió la gestión de la primera oleada de adhesión que tuvo lugar con el ingreso de los diez primeros países, de los cuales ocho eran PECO.

La estrategia de preadhesión se fundamentaba en las siguientes fases que se aplicaron de forma sucesiva a todos los PECO:

- Acuerdos de Asociación, más conocidos como “Acuerdos Europeos”, que incluían el diálogo político, el establecimiento de un área de libre comercio, la cooperación sobre la base de los acuerdos anteriores, la asistencia técnica y financiera y la cooperación en otras áreas;
- Asociación para la Adhesión y los Programas Nacionales para la Adopción del Acervo (PNAA);
- Asistencia durante la preadhesión, que incluía el Programa PHARE, la ayuda a la inversión en transporte y medio ambiente (ISPA), la ayuda agrícola (SAPARD) y la cofinanciación con instituciones financieras internacionales;
- Apertura de agencias y programas de la UE a los candidatos.

La estrategia de preadhesión significaba una gran ayuda a los países candidatos para la integración, no solamente por facilitar la transposición, ejecución y aplicación del acervo

---

<sup>298</sup> Jacques Delors fue presidente de la Comisión Europea desde el 7 de enero de 1985 hasta el 24 de enero de 1995, miembro del Partido socialista francés y ministro de finanzas. Le sucedió el socialcristiano y ex primer ministro luxemburgués Jacques Santer hasta el 15 de marzo de 1999. El presidente del Consejo de ministros de Italia, el socialcristiano Romano Prodi, fue presidente de la Comisión desde el 17 de septiembre de 1999 hasta el 22 de noviembre de 2004 al que sucedió el conservador portugués José Manuel Barroso. El socialista español y vicepresidente de la Comisión Manuel Marín ocupó la presidencia de forma interina entre el 15 de marzo y 17 de septiembre de 1999.

comunitario sino también en la aplicación de las normas y procedimientos específicos en materias de medio ambiente, transporte, comunicaciones, energía, justicia, infraestructuras, gestión empresarial, etc. Desde las Instituciones comunitarias se veía este proceso como un desafío político, pero también como un abanico de oportunidades para los operadores económicos. Se estaba produciendo una gran “revolución pacífica” donde la euforia existente en los países que dejaban la economía planificada se vieron inmersos rápidamente en una economía de mercado capitalista que muchas veces originó contradicciones políticas y sociales desconocidas en esos países. Treinta años después aun se sienten sus efectos y consecuencias cuyos aspectos sociales negativos todavía no han sido superados.

Por otra parte, el anexo IV “Informe del Consejo al Consejo Europeo de Essen en una estrategia para preparar la adhesión de los PECO asociados” de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Essen de 9 y 10 de diciembre de 1994, se reafirmaba los criterios de Copenhague y, sobre todo, la condicionalidad política y económica de que la adhesión de los candidatos tendría lugar cuando cumplan con las “condiciones económicas y políticas” simultáneamente requeridas según lo establecido en las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague.

También se insistía en el cuarto requisito para que dicha adhesión se produzca: “La capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin perder el impulso de la integración europea y respetando su cohesión interna y sus principios fundamentales es también una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos”. Esta declaración insiste en un criterio hasta ahora nuevo en el proceso de ampliación ya que por primera vez se alude a la identidad y a la necesidad de hacer compatible el ingreso de nuevos miembros con la permanencia de los principios

fundamentales que hicieron posible la creación de la CEE y sin que la ampliación ponga en peligro la cohesión interna.

El carácter político de esta decisión es claro, pues, la condicionalidad inversa institucional de la Unión se remite a la celebración de la Conferencia Intergubernamental de 1996 que debería celebrarse antes del comienzo de las negociaciones de adhesión de los países candidatos. Pero, además, la Unión se impone una condición técnico-política previa: “El Consejo desea tener a su disposición un detallado análisis realizado por la Comisión sobre el impacto de la ampliación en el contexto de las políticas actuales de la Unión y su desarrollo”.

Por lo tanto, los criterios de Copenhague imponían una doble condicionalidad, por una parte, “los países asociados necesitan prepararse para la adhesión y para reforzar su capacidad para asumir las responsabilidades de un Estado miembro” y, por parte de la Unión, se imponía la condicionalidad institucional de garantizar el correcto funcionamiento de las políticas comunitarias y para ello el Consejo impone a la Comisión la obligación de preparar un estudio de impacto de la adhesión de nuevos miembros al funcionamiento mismo de la Unión.

Los instrumentos principales para esta estrategia son las relaciones estructuradas con las instituciones de la Unión y los Acuerdos europeos, es decir un marco flexible que cubre diversas áreas de cooperación. Se establece, pues, un mapa de ruta para que los países asociados pudieran prepararse para la adhesión. El diálogo estructurado cubría la cooperación en numerosos sectores: infraestructuras, energía, transportes, redes trans europeas, cooperación regional, cultura, educación y formación, cooperación medioambiental, justicia y asuntos de interior, etc. La prioridad fundamental de la estrategia era la adaptación al mercado interior de la Unión mediante la adopción progresiva del acervo comunitario. Y todo ello

financiado por el programa PHARE y otros instrumentos financieros que pudieran implementarse.

Las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Copenhague de 1993, en su apartado 7, relativo a las relaciones con los PECO, subrayaba que el Consejo ha acordado que los países asociados de Europa Central y Oriental que lo deseen podrán convertirse en miembros de la Unión cuando cumplan las obligaciones económicas y políticas exigidas<sup>299</sup>. Por su parte el Consejo Europeo de Ámsterdam de 1997 impulsó el proceso de las negociaciones para la adhesión y la Comisión Europea aprobó en julio de 1997 la “Agenda 2000” cuyo subtítulo era “Por una Unión más fuerte y más amplia”, en la que se incluían los informes sobre las solicitudes de adhesión de los PECO y las opiniones sobre la ampliación y el marco financiero, además de las recomendaciones sobre la estrategia para la adhesión. El 6 de mayo de 1999, el Parlamento Europeo aprobó su “Resolución sobre la Comunicación de la Comisión Agenda 2000 por una Unión más fuerte y más amplia”.

La Asociación para la Adhesión respondía a la necesidad de reforzar la estrategia de pre-adhesión constituyendo su pilar fundamental. En la Agenda 2000, la Comisión Europea subrayaba la importancia de la asistencia técnica y financiera conforme a las características específicas de los países candidatos a la adhesión. Estaba en el ánimo de la Comisión ayudar a resolver los problemas que pudieran ponerse de relieve durante los exámenes (*opinions – avis*) y los informes periódicos (*regular reports*) realizados para comprobar los progresos de cada país. Comprendían las relaciones de prioridades que los propios países candidatos habían señalado para facilitar el proceso de adhesión a la Unión e incluía las eventuales fórmulas de asistencia por parte de la Unión.

---

<sup>299</sup> El texto original dice: “Le Conseil européen est convenu aujourd’hui que les pays associés de l’Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l’Union européenne. L’adhésion aura lieu dès que le pays membre associé sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises”.

En el Consejo Europeo de Luxemburgo, que tuvo lugar el 12 y 13 de diciembre de 1997 reafirmó el papel fundamental de la Asociación para la Adhesión como instrumento básico para el fortalecimiento de la estrategia de pre-adhesión y fue adoptada por primera vez en marzo de 1998, y actualizada en 1999, para los países de Europa Central y Oriental. Como hemos subrayado más arriba la Asociación para la Adhesión de cada país candidato debe incluir todas las prioridades que faciliten el proceso y, por lo tanto, constituye un marco con los instrumentos y los recursos financieros disponibles para cada país según sus características con el objetivo de maximizar el cumplimiento de los fines. Cada Asociación para la Adhesión es revisada regularmente para poder adaptarlas a las contingencias y facilitar su seguimiento y control por parte de los Servicios especializados de la Comisión.

El Consejo Europeo de Luxemburgo del 12 y 13 de diciembre de 1997 se convirtió en el fundamento de la ampliación de la Unión hacia el Este de Europa con el acuerdo de “decisiones necesarias para poner en marcha el proceso de ampliación global” y para “preparar a los países candidatos a la adhesión a la Unión... en un proceso global, inclusivo y evolutivo, que se llevará a cabo en etapas, cada uno de los Estados candidatos se procederá a su propio ritmo, dependiendo de su grado de preparación”. Una vez más se insiste en el carácter diferenciador del “grado de preparación” como condicionalidad *ex ante*. También se reafirma en la auto imposición de una condicionalidad prioritaria para la Unión, reiterando lo prevenido como cuarto criterio para la adhesión en el Consejo de Copenhague de 1993, al insistir “como requisito previo para la ampliación de la Unión, el funcionamiento de las Instituciones debe ser fortalecido y mejorado de acuerdo con las disposiciones institucionales del Tratado de Ámsterdam”.

Varios Estados Miembros eran conscientes de los riesgos de una ampliación para el buen funcionamiento de las Instituciones de la Unión y no estaban convencidos de la ruta adecuada para proceder a tan magna incorporación de países de la Europa que habían estado gobernados por criterios de la centralización política y económica. Los efectos de las reformas necesarias en esos países podrían ser de una dimensión que nadie podría aventurar, pero aun más incierto era conocer el impacto que la incorporación de esos países podría tener sobre las estructuras de la UE. Los temores, aunque comprensible, no eran razonables, aunque algunos autores apostaron por la evolución trágica de los acontecimientos que, afortunadamente no se confirmaron, y sirva de ejemplo las fallidas predicciones del profesor húngaro Áttila Ágh<sup>300</sup>.

Y en las mismas conclusiones el Consejo Europeo acordó el establecimiento de una “Conferencia Europea que reunirá a los Estados miembros de la Unión Europea y los Estados europeos que aspiran a adherirse a ella compartiendo sus valores y objetivos internos y externos” cuyos miembros deberán también “compartir un compromiso común con la paz, la seguridad y la buena vecindad, el respeto a la soberanía de otros países, los principios en que se fundamenta la Unión Europea, la integridad y la inviolabilidad de las fronteras exteriores y los principios del derecho internacional y un compromiso con la solución de las controversias territoriales por medios pacíficos, en particular a través de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Los países que suscriben estos principios y que respeten el derecho de cualquier país europeo que cumpla los criterios exigidos para adherirse”. Se acordaba que la primera reunión de la Conferencia tendría lugar en Londres en marzo de 1998.

---

<sup>300</sup> Áttila Ágh en el capítulo “The future of Democracy in East Central Europe and the Balkans” afirma que: In fact, the latest systemic change has proven to be global, it has shaken both ‘East’ and ‘West’, hence, its consequences cannot be limited to the ECE, Balkans, EE regions, they have also been extended to Western Europe as well”. Áttila Ágh, “The Politics of Central Europe”, SAGE Publications, Ltd., Londres, 1998, p. 223.

Los críticos con la actitud de la Unión Europea tuvieron un caldo de cultivo muy favorable al socaire de estas declaraciones e imposiciones condicionadas a los eventuales nuevos Estados miembros. Las guerras de la antigua Yugoslavia estaban aun calientes desde que en 1991 estallaron las confrontaciones basadas en las diferencias étnicas, culturales y religiosas que asolaron la antigua República Federativa de Yugoslavia, con el apoyo y reconocimiento de los intentos separatistas de Alemania y la Santa Sede, que fue el tiro de gracia al país fundado por el mariscal Tito.

Si se imponía el “respeto a la soberanía de otros países... y la integridad y la inviolabilidad de las fronteras exteriores” a los nuevos candidatos, estas disposiciones del Consejo Europeo habían sido ignoradas por los antiguos Estados miembros de la Unión. Las guerras en la antigua Yugoslavia, que se extendieron desde 1991 hasta el 2001 fueron una mancha en las tablas de la ley de la Unión y el descrédito de la fuerza moral para imponer la justicia y la equidad con el mismo criterio en sus relaciones internacionales. Los especialistas en condicionalidad internacional parecen haber tenido una pérdida de memoria al no haber reparado en la aplicación de distintas varas de medir en un proceso que nada tenía que ver con la situación política, social o económica de los Estados.

El apartado relativo al “proceso de adhesión y negociación” de las Conclusiones del Consejo se refería a su puesta en marcha a partir del 30 de marzo de 1998 mediante “una reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de los quince Estados miembros de la Unión Europea, los diez Estados candidatos de Europa Central y Oriental y Chipre”. La estrategia de preadhesión reforzada consistía en facilitar a todos los Estados candidatos de Europa Central y Oriental para convertirse en miembros de la Unión Europea y, con este fin, deberían adoptar el acervo comunitario antes de la adhesión. Con los Acuerdos Europeos que seguían siendo la

base de las relaciones de la Unión con dichos Estados, esta estrategia se centraba en Asociaciones para la Adhesión y el aumento de la ayuda de preadhesión.

Ya hemos avanzado antes la filosofía de la Asociación para la Adhesión que no vamos a repetir, pero las Conclusiones del Consejo de Luxemburgo aclaraban los conceptos y el contenido de este instrumento. Así, decía que la Asociación para la Adhesión es el eje básico de la estrategia de preadhesión reforzada al movilizar todas las formas de asistencia a los países candidatos de Europa Central y Oriental en un marco único. Este marco único debería abordar las prioridades que deben cumplirse para adoptar el acervo de la Unión, así como los recursos financieros disponibles para tal fin y, muy especialmente, el programa PHARE, pero de modo y manera que la asistencia financiera estaría vinculada al progreso realizado por los candidatos, con especial atención en la adopción del acervo comunitario. Está claro que los criterios de condicionalidad establecidos en Copenhague se repetían una vez más como condición *sine qua non* para convertirse Estado miembro de la Unión. Era una condición no negociable, aunque se arbitraban todas las facilidades necesarias por parte de la Comisión. En ningún caso se trataba de una posibilidad derogatoria por parte de los candidatos.

Finalmente, las Conclusiones del Consejo de Luxemburgo decidió la convocatoria de conferencias intergubernamentales bilaterales en la primavera de 1998 para iniciar las negociaciones con Chipre, Hungría, Polonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia sobre las condiciones para su entrada en la Unión y las consiguientes adaptaciones del Tratado. Estas negociaciones se fundamentarían en el marco general de negociación reconocido por el Consejo el 8 de diciembre de 1997. En el caso de las negociaciones con Rumania, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Bulgaria se acelerarían mediante un examen de la situación de la adaptación del acervo comunitario. La Comisión se comprometió a presentar informes periódicos al Consejo, junto con las recomendaciones necesarias, como el examen

de los progresos realizados por cada país candidato conforme a los criterios de Copenhague, y muy particularmente en lo que concierne a la adopción del acervo comunitario.

### **3.2.3 Condicionalidad política, económica y jurídica**

Se ha especulado mucho sobre la verdadera dimensión de la política de aproximación y ampliación hacia los países de Europa oriental y, aun más, sobre la falta de liderazgo y de criterios coherentes en la adopción de decisiones de la política de Bruselas hacia el Este. Creo que los que opinan de esta forma ignoran que nunca la Comisión Europea tuvo un capitán con más decisión y entusiasmo por las ideas europeistas que durante el período 1985-1994, cuando su presidente era Jacques Delors. Su visión sobre el futuro de Europa iluminaba las decisiones en todos los órdenes, en un momento de convulsas tormentas monetarias y hostiles manifestaciones “euroescépticas” de la primera ministra Margaret Thatcher e, incluso, tras los resultados negativos de un referéndum en Dinamarca sobre el Tratado de Maastricht que amenazaban los progresos en la Unión.

Resultaría pueril traer a colación la lista de aportaciones a la construcción europea adoptadas durante la presidencia de Delors, especialmente en su segundo mandato de 1988 a 1992, por resultar evidentes y constituir la mayor contribución a la propia historia de la Unión Europea. Las decisiones del Colegio de Comisarios estaban supervisadas por su presidente con una visión estratégica y representaba una tarea conjunta de decisión política y ejecución pragmática. En la primera etapa, la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión se encontraba al mando de un poli-tecnócrata alemán, Horst Krenzler, que ejecutaba las directrices que emanaban del Colegio de Comisarios de la Comisión. Las decisiones eran políticas y había un interés político por la ampliación de la Unión hacia

Europa oriental, con el convencimiento de que se establecían las bases para una política de seguridad duradera en el continente<sup>301</sup>.

Que la iniciativa tecnócrata dejó su huella durante las negociaciones con los países de Europa Central y Oriental es innegable, pero que la dirección fue política es incuestionable. La falta de liderazgo en la Comisión solamente se puede percibir a partir de la salida de Delors, aunque los efectos del político francés se sentirían durante muchos años más. Creo que la opinión es unánime en este sentido y no comparto los juicios de valor de quienes utilizando solamente informaciones documentales critican la acción de la Comisión y de las Instituciones europeas sin fundamento<sup>302</sup>.

La condicionalidad política aplicada por la Comisión Europea a los PECO se remonta a la fase de las negociaciones de los acuerdos de primera generación tanto con Checoslovaquia como con Hungría, aunque podría calificarse de “condicionalidad informal”,

---

<sup>301</sup> El periodo fundamental de las negociaciones con los países de Europa Central y Oriental, contó con la presidencia de Jacques Delors en la Comisión, que la dirigió con varios comisarios responsables de la “cartera” de Relaciones Exteriores, algunos sin visión política. Durante la Comisión Delors I (1985-1989) la ocupó el belga flamenco del partido liberal y democrático, Willy De Clercq; en la Comisión Delors II (1989-1993) estuvo dirigida por el neerlandés demócrata cristiano Frans Andriessen y en un breve período de la Comisión Delors III (1993-1995) el responsable fue el neerlandés Hans van den Broek, también demócrata cristiano. A Delors se sustituyó en la presidencia en la Comisión el luxemburgués Jacques Santer (1995-1999), que tuvo como responsable al británico conservador Leon Britan, que continuó con el breve período de Manuel Marin y, en la siguiente Comisión del italiano Romano Prodi (1999-2004), la responsabilidad recayó en otro británico, Chris Patten, del partido conservador.

<sup>302</sup> En este sentido creo que conviene reproducir la alusión al presidente Jacques Delors en el Consejo Europeo de Essen, que tuvo lugar en la ciudad alemana los días 9 y 10 de diciembre de 1994, que en justicia incluye en la introducción de las Conclusiones de la Presidencia la siguiente alegoría a su figura: “El Consejo Europeo de Essen es la última cumbre de la que participa Jacques Delors como presidente de la Comisión Europea. Su nombre se asocia con lo que deben ser los diez años de mayor éxito de la unificación europea. Él fue el primer motor en el Acta Única Europea. Ayudó a la Comunidad a cumplir el objetivo visionario de la realización del mercado interior (Europa 92) y, al hacerlo, hizo una contribución decisiva a la superación del período de estancamiento a principios de los años ochenta y para impartir un nuevo impulso al proceso de integración. El segundo gran logro por el que esencialmente tenemos que agradecer a Jacques Delors es la unión económica y monetaria. Por ello, así como por el alto nivel que ha establecido, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el Consejo Europeo desean expresar su agradecimiento y reconocimiento. No serán olvidadas las aportaciones a Europa y los servicios que el presidente Delors ha prestado a la unidad europea”.

pero el período en el que la condicionalidad fue más visible fue a partir de 1997, con la adopción de los Informes regulares sobre el progreso de la adaptación de los países de Europa oriental a las exigencias impuestas por Bruselas.

Hay que recordar que el corpus legislativo de la CEE no contenía demasiadas normativas relativas a los principios democráticos, los derechos humanos y el respeto de las libertades públicas y, por ende, tampoco exigía a sus socios en los acuerdos con terceros países ningún reconocimiento específico a los mismos. Ni en el Tratado de Roma de 1957 ni en los Acuerdos de asociación con los países y territorios de ultramar se incluyeron disposiciones relativas al fortalecimiento de la democracia y la protección de los derechos humanos.

El Acta Única Europea firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero incluía en su preámbulo un considerando que manifestaba lo siguiente:

“Conscientes de la responsabilidad que incumbe a Europa de procurar adoptar cada vez más una postura uniforme y de actuar con cohesión y solidaridad, con objeto de proteger más eficazmente sus intereses comunes y su independencia, así como reafirmar muy especialmente los principios de la democracia y del respeto del Derecho y de los derechos humanos que ellos propugnan, a fin de aportar conjuntamente su propia contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de acuerdo con el compromiso que asumieron en el marco de la Carta de la Naciones Unidas”<sup>303</sup>.

El Consejo Europeo de Estrasburgo del 8 y 9 de diciembre de 1989 adoptó la “Carta europea de derechos sociales” que contempla los derechos fundamentales de los trabajadores, con especial mención de los derechos individuales, los derechos colectivos y los derechos de seguridad social y protección social. Fue en el Convenio de Lomé de 1989 (Lomé IV) cuando se incluyó por primera vez una cláusula democrática y una cláusula suspensiva que sancionaba la violación de los principios democráticos y los derechos humanos.

---

<sup>303</sup> Acta Única entró en vigor el 1 de julio de 1987. DOCE L 189 de 29 de junio de 1987, p. 1.

En el Anexo V, relativo a la “Declaración sobre los Derechos humanos” de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Luxemburgo de 22 y 23 de junio de 1991 se declara:

“El Consejo de Europa desempeña una tarea fundamental en el ámbito de los derechos humanos, por su experiencia, sus numerosas realizaciones en este ámbito, sus actividades en materia de formación y educación y sus programas de cooperación con los países de la Europa Central y Oriental que se han dotado o tratan de dotarse de instituciones democráticas. Bajo su égida, el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales constituye, por el carácter vinculante de sus normas, el rigor y la fiabilidad de dichos mecanismos de control, a la vez un sistema muy avanzado y eficaz de protección y una referencia para otras regiones del mundo. El Consejo Europeo saluda la disposición del Consejo de Europa para poner su experiencia al servicio de la CSCE”

En las Conclusiones de la Presidencia se apelaba a las reformas políticas y económicas y también a la democracia<sup>304</sup>.

Sólo el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, contemplaba en el artículo F tales referencias al declarar:

“1. La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos”; y  
“2. La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”.

---

<sup>304</sup> El Consejo Europeo de Luxemburgo de 28 y 29 de junio de 1991, en las Conclusiones de la Presidencia, manifestaba respecto a los PECO una apelación a la democracia: “El Consejo Europeo se felicita por los avances realizados en materia de reformas políticas y económicas en los países de la Europa Central y Oriental. Reconoce el positivo papel desempeñado por los participantes en el G24 para sostener el ajuste estructural y la democracia y pide que sigan participando plenamente en dicho esfuerzo. El Consejo Europeo reitera su determinación de reforzar los vínculos de la Comunidad con dichos países. Toma nota con satisfacción de los avances realizados hasta el momento en las negociaciones sobre los acuerdos de asociación con Polonia, Hungría y Checoslovaquia y desea que dichas negociaciones conduzcan a la celebración de acuerdos de carácter global antes de finales de octubre de 1991”.

Y en las “Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común” del mismo Tratado se refiere en el artículo J.1 apartado 2 también se incluye entre los objetivos de la política exterior y de seguridad común<sup>305</sup>.

Nos hemos de referir de nuevo al período en que se adoptaron los Criterios de Copenhague para concretar cómo la Comisión realizaba su trabajo mediante sus opiniones (*avis*) y el valor jurídico en relación con la fuerza ejecutiva de las mismas. En julio de 1997 la Comisión publicó un informe con su opinión sobre los progresos realizados por los países candidatos en relación con la convergencia con los Criterios de Copenhague y las medidas necesarias para reforzar la estrategia fundada en la Asociación para la Adhesión<sup>306</sup>. No estamos hablando de la forma en que la Comisión aplica el derecho comunitario en general sino en relación con los países candidatos a la intergración en la Comunidad o en la Unión, es decir queremos analizar el principio de condicionalidad ínsito en una decisión de una Institución comunitaria para diferenciarlo de las formas en que se manifiesta el derecho derivado comunitario habitualmente<sup>307</sup>.

---

<sup>305</sup> El artículo J.1, apartado 2, del TUE dice: “Los objetivos de la política exterior y de seguridad común son los siguientes:

- la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión;
- el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas;
- el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París;
- el fomento de la cooperación internacional
- el desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.
- 

<sup>306</sup> Se refiere a la “Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia” que la Comisión presentó el 16 de julio de 1997, COM (97) 2000.

<sup>307</sup> Heather Grabbe dice que la opinión emitida por la Comisión en su Agenda 2000 es atípica ya que juzga si los países candidatos estarán preparados para cumplir los Criterios de Copenhague dentro del período de negociaciones: “The avis give an overview of the political and economic situations in the ten countries up to May 1997, and also an assessment of how close each might come to being ready to join in five years’ time. These avis are thus unique in the history of EU enlargements in not merely judging applicants’ readiness for membership now, but assessing whether they will be able to meet the conditions for membership within the timespan of negotiations. “A partnership for Accessión? The

Un hito importante fue la adopción de la “Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos” (IEDDH). Establecida en 1994 por iniciativa del Parlamento Europeo, la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos agrupaba las líneas presupuestarias relativas a la promoción de los derechos humanos, la democratización y la prevención de conflictos, políticas que debían desarrollarse esencialmente en asociación con organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales. El Tratado de la Unión Europea (TUE), en su artículo 6, subraya que la Unión Europea (UE) “se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”.

Los Acuerdos de asociación o europeos representaron un avance significativo en las relaciones de la Unión Europea con los países de Europa Central y Oriental y la inclusión del dialogo político facilitó el intercambio de ideas y la discusión, aunque tímida, como aparece en el artículo 2 del Acuerdo europeo firmado con Polonia el 16 de diciembre de 1991, que subraya que “este diálogo deberá acompañar y consolidar el acercamiento entre la Comunidad y Polonia, apoyar los cambios políticos y económicos que se están produciendo en este país y contribuir a la creación de vínculos de solidaridad duraderos”<sup>308</sup>.

Por otra parte, el Acuerdo Europeo firmado con Bulgaria supone una mejora cualitativa importante en el establecimiento de la condicionalidad en los Acuerdos, pues como hemos subrayado en otro lugar de este trabajo, no sólo en el preámbulo sino en el cuerpo del

---

implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants”, Robert Schuman Centre, Working Paper 12/99, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 1999, p. 13.

<sup>308</sup> Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Polonia, por otra. DOCE L 348 de 31 de diciembre de 1993.

Acuerdo de asociación figuran referencias y disposiciones de carácter coercitivo, al considerar los principios democráticos y derechos humanos, elementos esenciales<sup>309</sup>. El artículo 6 dice:

“El respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos que establece el Acta final de Helsinki y la Carta de París por una nueva Europa inspiran la política interior y exterior de las Partes y constituyen un elemento esencial de la presente asociación”. Puesta esta norma en relación con el contenido del artículo 118 nos encontramos con la aplicación de una sanción por violación de principios esenciales, al explicitar que:

“1. Las Partes adoptarán todas las medidas generales o específicas necesarias para cumplir sus obligaciones en virtud del presente Acuerdo. Las Partes velarán para que se logren los objetivos fijados en el presente Acuerdo.

2. Si una de las Partes considera que la otra Parte no ha cumplido alguna de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo, podrá tomar las medidas apropiadas. Antes de ello, excepto de especial urgencia, deberá facilitar al Consejo de asociación toda la información pertinente necesaria para un examen detallado de la situación con el fin de hallar una solución aceptable para las Partes.

Al seleccionar las medidas, se deberá conceder prioridad a las que menos perturben el funcionamiento del presente Acuerdo. Estas medidas deberán notificarse inmediatamente al Consejo de asociación y serán objeto de consultas en el mismo si la otra parte así lo solicita”.

Además, el TUE, en el artículo 49, señala que los países candidatos a la adhesión a la Unión deben cumplir con estos principios. Por otra parte, en el artículo 7, se establece un mecanismo con objeto de sancionar las violaciones graves y persistentes de los derechos humanos por los Estados miembros de la UE. El Tratado de Niza, de diciembre de 2000, fortaleció dicho mecanismo e hizo extensivo el objetivo de fomentar el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales a la cooperación al desarrollo y a las restantes formas de cooperación con terceros países en virtud de los artículos 177 a 181 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Los artículos 179 y 308 de este Tratado establecen el fundamento jurídico para todas las acciones de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización. El Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 señala en su artículo 1 que inserta un nuevo considerando del siguiente tenor:

---

<sup>309</sup> Decisión del Consejo y de la Comisión, de 19 de diciembre de 1994, relativa a la celebración del Acuerdo Europeo entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Bulgaria, por otra (94/908/CECA/CE/EURATOM). L358 de 31 de diciembre de 1994.

“CONFIRMANDO su adhesión a los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989”.

El Consejo Europeo de Luxemburgo del 12 y 13 de diciembre de 1997 decidió crear una Conferencia Europea a la que se invitará a los “... Estados europeos que aspiren a adherirse a la Unión Europea...” como dice el punto 4; y en el punto 5 vuelve a aludir a “... los principios en los que se funda la Unión Europea..., para concluir en el punto 6 que “se invitará a participar en dicha Conferencia a los Estados que acepten los criterios y suscriban los principios que se acaban de exponer”<sup>310</sup>. En el 7 de diciembre del año 2000 el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, en Niza, proclaman solemnemente en tanto que Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea el texto que en lo sucesivo formará parte del corpus de principios de la Unión Europea<sup>311</sup>.

En esta misma dirección la Comisión adopta una comunicación para el fomento de los derechos humanos y la democracia en terceros países, proponiendo una nueva estrategia en

---

<sup>310</sup> Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997. Conclusiones de la Presidencia. El texto completo de los puntos referidos es el siguiente:

“4. El Consejo Europeo decide crear una Conferencia Europea que reunirá a los Estados miembros de la Unión Europea y a los Estados europeos que aspiren a adherirse a la Unión Europea y que compartan con ella sus valores y objetivos internos y externos.

5. Los miembros de la Conferencia deberán compartir un compromiso mutuo a favor de la paz, la seguridad y las relaciones de buena vecindad, el respeto de la soberanía, los principios en los que se funda la Unión Europea, la integridad y la inviolabilidad de las fronteras exteriores y los principios del Derecho internacional, así como un compromiso a favor de la solución de las controversias territoriales por medios pacíficos, en particular recurriendo a la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya. Se invitará a participar en dicha Conferencia a los Estados que suscriban dichos principios, respeten el derecho a acceder a la Unión Europea de cualquier Estado europeo que cumpla los criterios establecidos, y compartan el compromiso de la Unión de construir una Europa liberada de las divisiones y de las dificultades del pasado.

6. Se invitará a participar en dicha Conferencia a los Estados que acepten los criterios y suscriban los principios que se acaban de exponer. La oferta de la UE está dirigida, en un primer momento, a Chipre, a los Estados candidatos de Europa central y oriental y a Turquía.

<sup>311</sup> Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea. DOCE C 364 de 18 de diciembre de 2000.

las relaciones exteriores de la Unión Europea, con objeto de aumentar la prioridad que reciben esas cuestiones en la actuación exterior de la Unión y de integrarlas en los programas, políticas y proyectos europeos con el fin de desarrollar una política más coherente<sup>312</sup>. A este documento se refiere un reciente estudio<sup>313</sup> subrayando que el respeto de los principios relacionados con los derechos humanos, la democracia y el Estados de derecho informan la acción de la Unión en sus relaciones exteriores<sup>314</sup>.

Sería interminable las referencias a esta materia en el conjunto de disposiciones y textos del corpus legal de la Unión, lo que no vamos hacer, pero no podemos pasar por alto la referencia al Tratado de Unión Europea en su versión refundida, que ya en su preámbulo alude reiteradamente, a los compromisos que la Carta magna adopta en materia de derechos. Son especialmente significativos los que seleccionamos a continuación como referentes de lo que decimos, incluso con la alusión a los países de Europa Central y Oriental:

“RECORDANDO la importancia histórica de que la división del continente europeo haya tocado a su fin y la necesidad de sentar unas bases firmes para la construcción de la futura Europa,

CONFIRMANDO su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho,

---

<sup>312</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 8 de mayo de 2001: El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países COM (2001) 252 final, no publicada en el Diario Oficial].

<sup>313</sup> Se trata del trabajo del profesor Cástor Díaz Barrado titulado “Los Derechos Humanos en la acción exterior de la Unión Europea: Nuevas bases para la fragmentación en materia de Derechos Humanos”, en la obra “La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos” dirigida por la profesora Ana Manero Salvador (coord.), Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria”, Universidad Carlos III, Madrid, nº 4, 2014, p. 65.

<sup>314</sup> El documento de la Comisión se expresa de la siguiente forma: “la protección de los derechos humanos, el fomento de la democracia pluralista y la consolidación del Estado de Derecho, que figuran entre los objetivos fundamentales de la Unión Europea (UE), constituyen también principios importantes para sus relaciones exteriores. Los países candidatos a la adhesión a la UE deben respetarlos (artículo 49 del Tratado de la UE) y su fomento forma parte de todas las modalidades de cooperación con terceros países, incluida la cooperación al desarrollo (artículo 181 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea [CE]). Por otra parte, la Carta de los Derechos Fundamental es guía a la vez la actuación interior y exterior de la UE en materia de derechos humanos, lo que permite aumentar su coherencia”. Ibidem COM (2001)252 final.

CONFIRMANDO su adhesión a los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989,

.....

RESUELTOS a facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección de sus pueblos, mediante el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado”. Y el artículo 6 el texto repasa los derechos que constituyen el fundamento mismo de la Unión, su compromiso de respetar los derechos fundamentales garantizados en los Convenios internacionales y la firme decisión de velar por el cumplimiento de los mismos dentro de la Unión<sup>315</sup>.

En los puntos 75 y 77 de la Resolución del Parlamento Europeo de 3 de julio de 2013 en relación con la violación de principios fundamentales por el gobierno de Hungría, se subrayó la necesidad de establecer una “cooperación más estrecha entre las instituciones de la Unión y otros organismos internacionales ... en defensa de los principios de democracia, derechos humanos y Estado de Derecho” y de utilizar las “herramientas necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes del Tratado en materia de democracia, Estado de Derecho y derechos fundamentales...”<sup>316</sup>.

---

<sup>315</sup> El título I, reservado a las “Disposiciones comunes”, el artículo 6 dice:

1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.
2. La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario.
3. La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros.
4. La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas.

<sup>316</sup> La Resolución del Parlamento Europeo de 3 de julio de 2013 sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría, en sus puntos 75 y 77 dicen:

75. Pide una cooperación más estrecha entre las instituciones de la Unión y otros organismos internacionales, en particular con el Consejo de Europa y la Comisión de Venecia, así como un mayor uso de sus conocimientos técnicos en la defensa de los principios de democracia, derechos humanos y Estado de Derecho;

77. Pide a todas las instituciones de la UE que lancen un debate y reflexión conjuntas — cosa que también han pedido los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania, Países Bajos, Dinamarca y Finlandia en su carta arriba citada dirigida al presidente de la Comisión— sobre cómo dotar a la Unión de las herramientas necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes del Tratado en materia de democracia, Estado de Derecho y derechos fundamentales, al tiempo que se evita cualquier riesgo de aplicar dobles raseros a unos u otros Estados miembros”.

Los frecuentes apercebimientos de la Comisión Europea a los países candidatos fomentaron los mayores avances en las condiciones de democratización y adaptaciones al Estado de derecho. Los países candidatos habían realizado importantes progresos en la adaptación de las estructuras estatales a las normas democráticas vigentes en Europa occidental. Sin embargo, no se podía aun decir que los países procedentes del sistema socialista de planificación central hubieran adoptado los mismos parámetros en cuanto a garantías de las libertades políticas y económicas.

No obstante, hay que recordar que las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Essen, de 9 y 10 de diciembre de 1994 subrayaban:

“Los países asociados han hecho notables progresos en el camino hacia la reforma política y económica. La persistencia en el curso las reformas es la clave para éxito de la integración en la UE”.

Y añadía:

“El Consejo Europeo de Corfú había solicitado a la Presidencia y a la Comisión para que le presenten para su próxima reunión un informe sobre los progresos realizados en el proceso de alineación desde el Consejo Europeo de Copenhague, y sobre la estrategia a seguir con vistas a la preparación para la adhesión”.

Si por una parte la arquitectura jurídica de los países de Europa Central y Oriental adquiría apariencia democrática, las transformaciones en el ámbito político y económico no se producían a la misma velocidad. En unos Estados donde no habían existido unos partidos políticos democráticos, una clase empresarial y unos sindicatos independientes, resultaba muy prematuro hablar de verdadera transformación democrática y la implantación del Estado de Derecho. Aun planeaba la sombra del control del Estado sobre todas las actividades políticas, económicas y sindicales, que era el caldo de cultivo de una corrupción administrativa sin control.

Como hemos examinado en el apartado anterior, la más clara manifestación de la condicionalidad impuesta por la Unión surge en 1993 con los “criterios de Copenhague” a raíz de las solicitudes de adhesión de los antiguos países socialistas de Europa, que deberían cumplir los países candidatos si querían convertirse en miembros de la Unión. En el proceso de adaptación a los principios políticos, jurídicos y económicos las Instituciones comunitarias adoptaron una actitud cooperativa y vigilante no exenta de frecuentes sanciones psicológicas para corregir las “desviaciones” propiciadas por la todavía existente herencia de un sistema centralizador e intervencionista en todas las esferas de la vida de estos Estados.

No hay que olvidar que la construcción de la Unión Europea ha sido, y es, un proceso integrador con un marco político, jurídico y económico de convergencia, es decir que criterios de condicionalidad ya existían y el artículo 49 del Tratado de Lisboa establece los compromisos que deben asumir cualquier candidato a miembro de la Unión. Si la UE es un proceso abierto a cualquier país europeo no quiere decir que cualquier candidato por el hecho de serlo pueda sobreseer las obligaciones con los comunes valores y deben respetar la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, incluidos los de las minorías.

El principio de condicionalidad siempre ha presidido las relaciones de las Comunidades Europeas y la UE con terceros países y, aun más, en el plano de las negociaciones de ampliación. Recordemos que al mismo tiempo que tuvo lugar el Consejo Europeo de Copenhague de 1993, en el que se adoptaron las condiciones para la adhesión con la visión puesta en los países de Europa Central y Oriental, se estaba negociando la primera ampliación como Unión Europea con la adhesión de Austria, Finlandia, Suecia y Noruega con quienes se atendía a los méritos y se seguían las mismas directrices de condicionalidad

aplicadas a cada país candidato.<sup>317</sup> Como es sabido, las negociaciones para la adhesión de Noruega resultaron fallidas.

El reiterado Consejo Europeo de Copenhague de 1993 había asumido un compromiso de cooperación para una transición pacífica de los PECO para la restauración de las libertades políticas y económicas. En las conclusiones de la Presidencia se decía claramente el interés de la Unión en la estabilidad a escala continental al significar lo siguiente:

“El Consejo Europeo acogió con agrado la esforzada labor emprendida por los países asociados para modernizar sus economías, debilitadas por cuarenta años de planificación centralizada, y para garantizar una rápida transición a una economía de mercado. La Comunidad y sus Estados miembros prometen su apoyo a este proceso de reforma. La paz y la seguridad en Europa dependen del éxito de estos esfuerzos”.

Debemos tener en consideración que el lenguaje comunitario, influido por la comitología, con frecuencia distorsiona el verdadero contenido de las decisiones y provocan intencionadamente divergencias en la realidad de las relaciones con países o grupos de países con los que desea no herir su sensibilidad. Así, encontramos declaraciones que en ningún momento hace sospechas de la aplicación de criterios de condicionalidad, tal como se contempla en las “Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Madrid” de 1995, donde se puede leer:

“Se invita a la Comisión a preparar activamente sus dictámenes sobre las candidaturas que han sido presentadas, con vistas a su transmisión al Consejo tan pronto como sea posible tras la conclusión de la Conferencia intergubernamental, así como a iniciar la preparación de un documento de conjunto sobre la ampliación. Este procedimiento garantiza un tratamiento igualitario de todos los países candidatos”.

---

<sup>317</sup> En las “Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague” del 21-22 de junio de 1993, en su punto 4, relativo a la Ampliación en curso, se decía: “El Consejo Europeo tomó nota de los progresos en las negociaciones de ampliación con Austria, Finlandia, Suecia y Noruega. Tomó nota de que las dificultades iniciales encontradas al comenzar las negociaciones ya se habían superado, y de que el ritmo de las mismas se estaba acelerando. Recordó que las negociaciones, en la medida de lo posible, se llevarán a cabo de forma paralela y tratando al mismo tiempo con cada candidato según sus propios méritos”.

Con posterioridad se produjeron numerosas llamadas de atención de la Comisión Europea tras las conclusiones de los Informes regulares sobre el progreso en temas de condicionalidad. Se produjeron serias advertencias relacionadas con la falta de respeto de los derechos de las minorías, la deficiente lucha contra la corrupción, la ineficiencia de la Administración, la falta de independencia del poder judicial y la débil energía en la lucha contra el crimen organizado. Desde 1997 se intensificaron los controles y las denuncias de la falta de condiciones necesarias para la aplicación de los principios democráticos y la incapacidad de la Administración de los países candidatos en la gestión de los recursos y la consecución de los objetivos establecidos.

Como ya hemos señalado anteriormente, la Comisión tenía serias dudas sobre la consecución de los objetivos y la realización de las reformas necesarias para implantar estructuras democráticas por lo que se subrayó la necesidad de que los “Criterios de Copenhague” deberían estar vigentes en el momento de la apertura de las negociaciones para la adhesión, especialmente el criterio político. La Comisión estaría vigilante a la evolución y al progreso de las reformas en estos ámbitos y que deberían reflejarse en los Informes anuales durante el período de negociaciones. Después de que a nivel de la Unión originaria de Nueve miembros se decidiera dar prioridad a la ampliación sobre la reforma de la propia Unión Europea, no había lugar para cometer errores que provocaran una falta de cohesión en el interior de la Unión.

Por otra parte, la conclusión número 10 del Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 expresaba claramente el carácter evolutivo e inclusivo de las negociaciones de la Unión con los países candidatos, al afirmar:

“El Consejo Europeo examina la situación actual de cada uno de los once Estados candidatos basándose en los dictámenes de la Comisión y en el informe de la Presidencia del Consejo. A la luz de este examen, decide iniciar un proceso de adhesión que incluya a los diez Estados candidatos de Europa central y oriental y a Chipre. Este proceso de adhesión se inscribe en el marco de la aplicación del artículo O del Tratado de la Unión Europea. El Consejo Europeo recuerda que todos estos Estados deben adherirse a la Unión Europea sobre la base de unos mismos criterios y que participan en el proceso de adhesión en las mismas condiciones”<sup>318</sup>.

Con frecuencia se ha acusado a la Comisión Europea, ya lo hemos comentado en otro lugar, de haber adoptado una actitud arrogante en relación con algunos países candidatos, en materias en las que los PECO no estaban familiarizados, cuando en realidad existía una cierta flexibilidad en el cumplimiento de la condicionalidad<sup>319</sup>. Sin embargo, esta crítica carece de fundamento y solamente tenemos que acudir a los documentos que reiteradamente la Comisión publicaba como guías o como una “condicionalidad constructiva”<sup>320</sup>.

### **3.2.4 Integración versus reforma institucional de la UE: prioridades**

El Consejo Europeo de Niza que tuvo lugar del 6 al 9 de diciembre de 2000 preparó las directrices para adoptar un Tratado con el fin de reformar la estructura institucional de la

---

<sup>318</sup> Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997. Conclusiones de la Presidencia.

<sup>319</sup> La Comisión asistía a los países candidatos en la preparación de los programas nacionales para la adopción del *acquis communautaire* como prioridad fundamental para la adhesión: “Each country has prepared a national programme for the adoption of the *acquis* which indicates the resources (human, financial) and the timetable foreseen for the implementation of the accession priorities. In addition to the Accession Partnership priorities, most applicant countries have defined their own priorities for accession. An assessment of each programme is included in the corresponding regular report”. Composite Paper. “Commission reports on progress towards accession by each of the candidate countries”, 13 de octubre de 1999, p. 8.

<sup>320</sup> En efecto los procedimientos para el seguimiento y control del cumplimiento de las obligaciones se simplificaron de forma evitaran confusiones en el cumplimiento de las obligaciones de los países candidatos, por lo tanto, son más bien una forma de facilitar la la tarea de los candidatos como una “condicionalidad constructiva”: “The Europe Agreements remain a key element of the pre-accession strategy. The proceedings of the institutions of the Europe Agreements have been adapted to better monitor the pre-accession process. In particular, in 1999, the agendas of the Association Councils, Committees and sub-committees have been re-oriented to systematically examine with each candidate country the way in which the Accession Partnership priorities are being implemented”. Composite Paper. “Commission reports on progress towards accession by each of the candidate countries”, 13 de octubre de 1999, Ibidem, p. 8.

Unión Europea y hacerla compatible con la integración en la Unión de nuevos Estados procedentes de Europa Central y Oriental que se preveía para 2004. El Tratado debería ampliar el poder del Parlamento Europeo y su control sobre un mayor número de materias. Igualmente el Consejo Europeo debía ampliar el campo de las competencias sometidas a la votación por mayoría cualificada. Las tensiones se hicieron visibles entre los “grandes” de la Unión Europea en el momento del reparto de poderes mediante el peso del voto. Como era de esperar Alemania y Francia se disputaban abiertamente este poder, especialmente cuando hasta ese momento había habido una paridad, pero, argumentaba el canciller Gerhard Schröder, Alemania había aumentado su población con la integración de los *länder* de la República Democrática Alemana y ello debía tenerse en cuenta.

El Tratado de Niza fue firmado el 26 de febrero de 2001, entró en vigor el 1 de febrero de 2003 y, tras haber sido paralizado por el resultado del referéndum en Irlanda<sup>321</sup>, fue ratificado por los 15 Estados miembros<sup>322</sup>. Ya se había planteado la necesidad de las reformas de las Instituciones europeas ante las demandas de adhesión y negociaciones con varios países de Europa Central y Oriental y esta propuesta ya se había examinado en las Conferencias Intergubernamentales (CIG) de Maastricht<sup>323</sup> y Ámsterdam<sup>324</sup> y habían quedado pendientes

---

<sup>321</sup> El primer *referéndum* en Irlanda sobre el Tratado fue realizado en junio de 2001 y resultó con el 54 % de votos negativos frente al 46 % de positivos; en un segundo *referéndum*, que tuvo lugar en octubre de 2002, fue definitivamente aprobado con el 63% de los votos.

<sup>322</sup> Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (2001/C 80/01). DOCE, C 80 de 10.03.2001, pp. 1-87.

<sup>323</sup> El Tratado de Maastricht se conoce como Tratado de la Unión Europea (TUE) junto con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Fue firmado el 7 de febrero de 1992 en la ciudad de Maastricht, Países Bajos. El Tratado de Maastricht fue modificado por el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza y el Tratado de Lisboa. El Tratado de la Unión Europea de 1993 incluyó como uno de sus objetivos en el establecimiento de una moneda única, el Euro.

<sup>324</sup> El Tratado de Ámsterdam fue firmado el 2 de octubre de 1997 en Ámsterdam, Países Bajos, y entró en vigor el 1 de mayo de 1999 siendo la normativa vigente después de haberse revisado el Tratado de Maastricht. El fin era confirmar el derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión y a un espacio de justicia, además de establecer una política exterior y de seguridad común. El aspecto más significativo en relación con los PECO se enfocaba a la reforma de las Instituciones europeas para

cuestiones fundamentales como el número de miembros de la Comisión Europea y la ponderación de los votos del Consejo Europeo, que estaba relacionado con una ampliación de las materias que debían ser adoptadas por mayoría cualificada. El Tratado de la Unión Europea (TUE) estaba constituido, por una parte por los tres tratados constitutivos de CECA, de la Comunidad Económica Europea y de la CEEA, que constituían el primer pilar, y, por otra parte, se incluyeron la política exterior y de seguridad común, como segundo pilar y los Asuntos de Justicia e Interior, como tercer pilar.

Es interesante la opinión del profesor Francisco Aldecoa Luzárraga respecto a la política exterior:

“La necesidad de una reforma profunda en el modelo de política exterior; ante la falta de unidad, coherencia, eficacia y visibilidad que se aprecia en el papel de la UE en el mundo. Asimismo, estudiaremos la opción de emprender la reforma de la política exterior común a través de la iniciativa de puesta en marcha de la diplomacia común. Esta iniciativa surge ante la imposibilidad de reformar directamente la política exterior común a través de su comunitarización o mecanismos equivalentes (que es lo que solicitaba, entre otros, la Comisión Europea), ya que algunos Estados miembros se negaban taxativamente a dicha posibilidad porque no querían perder soberanía en este ámbito. En la medida en que no es posible comunitarizar la política –la decisión– se busca la alternativa de comunitarizar la ejecución, su administración. Y así nace la noción de diplomacia común”<sup>325</sup>.

En marzo de 1996 tuvo lugar la Conferencia Intergubernamental (CIG) de Turín con objeto de examinar la revisión del Tratado de la Unión Europea, lo que desembocó en el Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997. Y, así, hemos llegado al Tratado de Niza, que era el marco de la Unión Europea antes de la adhesión de la primera oleada de países de Europa Central y Oriental.

---

hacer frente a la ampliación. El Tratado de Ámsterdam fue el fundamento de la cooperación reforzada entre algunos Estados miembros de la Unión.

<sup>325</sup> Aldecoa Luzárraga, Francisco. La diplomacia europea como diplomacia común, en La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior. Marcial Pons, Madrid 2011, pp. 20-21.

El Consejo Europeo de Niza reunido del 6 al 9 de diciembre de 2000, declaraba en las Conclusiones de la Presidencia entre otras cosas:

“4. El Consejo Europeo reitera la trascendencia histórica del proceso de ampliación de la Unión Europea y la primacía política que otorga a su éxito. A este respecto, se congratula de la intensificación de las negociaciones de adhesión con los países candidatos, lo que ha permitido realizar progresos muy importantes, sobre todo en los últimos meses”.

“6. El Consejo Europeo considera que esta estrategia, junto con la conclusión de la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional, permitirá que la Unión, de conformidad con el objetivo fijado por el Consejo Europeo de Helsinki, se encuentre en condiciones de acoger, a partir de finales de 2002, a los nuevos Estados miembros que estén preparados, con la esperanza de que puedan participar en las próximas elecciones al Parlamento Europeo. El Consejo Europeo evaluará en junio de 2001, en Göteborg, los avances conseguidos en la aplicación de esta nueva estrategia, con el fin de facilitar las orientaciones necesarias para concluir con éxito este proceso”.

“10. La reunión de la Conferencia Europea de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada el 7 de diciembre ha permitido mantener un amplio cambio de impresiones acerca de la reforma de las instituciones y el funcionamiento de la Unión Europea a más largo plazo. El Consejo Europeo considera que la Conferencia Europea constituye un marco útil para el diálogo entre los Estados miembros de la Unión y los países que aspiran a la adhesión, y propone que se invite, en calidad de miembros previsibles, a los países del proceso de estabilización y de asociación, así como a los países de la AELC”.

Por lo tanto, el objetivo del Tratado de Niza debería haber sido fundamentalmente haber completado el vacío dejado por los dos anteriores tratados y plantear una solución definitiva a la reforma institucional de la Unión Europea. Sin embargo, no fue así. A pesar de que en los considerandos el Tratado de Niza hacía unas declaraciones de encendido europeísmo, la realidad era muy diferente. Recordemos algunas de estas declaraciones:

“RECORDANDO la importancia histórica de que la división del continente europeo haya tocado a su fin,  
DESEANDO llevar a término el proceso iniciado por el Tratado de Amsterdam con el fin de preparar a las instituciones de la Unión Europea para funcionar en una Unión ampliada,

DECIDIDOS por ello a seguir adelante con las negociaciones de adhesión para que culminen satisfactoriamente, de conformidad con el procedimiento establecido en el Tratado de la Unión Europea”.

¿Qué europeo convencido no suscribiría estas afirmaciones? En el Consejo Europeo de Niza las exigencias de Alemania frente a Francia, exigiendo mayor peso en el voto en contra del equilibrio que había existido hasta entonces, la oposición de Francia al principio de la “doble mayoría”, es decir mayoría de Estados miembros y mayoría de población para reemplazar al sistema de “mayoría cualificada”, el rechazo del Reino Unido a la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea pusieron de relieve el enfrentamiento entre varios de los grandes Estados miembros de la Unión. Sin embargo, el Consejo de Niza adoptó el acuerdo de poder imponer sanciones a un Estado miembro por la presencia en el gobierno de partidos acusados de ser de extrema derecha o xenófobos<sup>326</sup>. Quería ser un mensaje “de advertencia” a los países candidatos de Europa Central y Oriental para evitar un surgimiento del ultranacionalismo y la discriminación.

La Conferencia Intergubernamental de Niza provocó una profunda división entre los Estados miembros y ya se aclaraba la posición del Reino Unido en sus intenciones respecto a la Unión Europea. El Parlamento Europeo y la propia Comisión Europea vieron frustradas sus expectativas por la intransigencia de los gobiernos de los “grandes de la Unión”. El Parlamento Europeo incluso amenazó con una resolución contra el Tratado, pero sólo quedó en una amenaza ya que no tenía competencias para que tuviera éxito. Alemania logró imponer su criterio a través de la confusa y compleja arquitectura jurídica comunitaria. Alemania y Francia tendrían el mismo número de votos en el Consejo Europeo tras la adhesión de 2004,

---

<sup>326</sup> En febrero de 2000 Austria estaba dirigida por un gobierno de coalición del Partido Popular (ÖVP) del canciller Wolfgang Schüssel y el Partido Liberal (FPÖ) de Jörg Haider y fue amenazada de sanciones por los demás Estados miembros de la Unión por la actitud de algunos representantes del Partido Liberal. Ewald Stadler, Defensor del Pueblo, había comparado la liberación de Austria por los aliados durante la Segunda Guerra Mundial con la ocupación nazi. En 2002 finalmente la ruptura entre ambos partidos obligó a un adelanto de las elecciones. En Niza no se llegó a un acuerdo para aplicar las sanciones a Austria por este asunto.

aunque prevaleció el criterio de que Alemania podría bloquear una decisión con el apoyo de sólo dos Estados miembros, lo que le aseguraba el éxito en su política de control. La “doble mayoría” quedó establecida con el número de Estados miembros y el número de votos pero que representasen la mayoría de la población. Una vez más las Conferencias se convertían en reuniones sin resultados importantes y se postergaban las decisiones fundamentales para una ulterior Conferencia Intergubernamental en 2004. Otros compromisos eran el acuerdo de aumentar el número de escaños en el Parlamento Europeo hasta 732 y la reducción del número de Comisarios en la Comisión Europea cuando los Estados miembros fueran 27, tras la ampliación de 2007 y los “cinco grandes” renunciarían a su segundo Comisario.

Por lo tanto, vemos que las negociaciones para la ampliación seguían su curso en paralelo con la “reforma de las Instituciones”. La actitud política y económica de los grupos de Estados miembros era evidente. Por una parte, Alemania, Austria, Francia, Reino Unido, Italia, Suecia, Dinamarca, Finlandia y España parecían haber optado por priorizar la ampliación de la Unión. El resto de los Estados miembros apoyaban una reforma previa de las Instituciones ya que la mayoría de los Estados candidatos de Europa Central y Oriental eran de un tamaño parecido, aunque no disponían del mismo potencial económico. El resultado fue que la reforma de las Instituciones europeas no se había completado cuando se produjo la integración efectiva de los ocho primeros Estados miembros procedentes de Europa Central y Oriental y las dos islas mediterráneas. Primaron los intereses económicos y comerciales y esta decisión pasaría factura cuando algunos PECO se rebelaron contra las directrices de Bruselas, que eran la condicionalidad impuesta durante las negociaciones para la adhesión. El embrión de una amenaza de “secesión” de algunos Estados miembros centro europeos se encuentra en este período fundamental de la Unión Europea. En cualquier caso, se ha adelantado la secesión del Reino Unido, que dejó de ser miembro de la Unión Europea el 31 de enero de

2020 y, por lo tanto, el peso de este país en las Instituciones Europeas fue reemplazado por un reparto entre el resto de los Estados miembros de la Unión.

## CAPÍTULO 4

### 4.1 LA CONDICIONALIDAD EX ANTE Y DINÁMICA POST ADHESIÓN

- 4.1.1 Las negociaciones con los PECO y la aceptación de los criterios
  - 4.1.2 Aplicación de cláusulas de cooperación en las relaciones con los PECO
  - 4.1.3 Transformaciones políticas en los países candidatos
  - 4.1.4 Adopción del acervo comunitario
  - 4.1.5 Reformas del sistema económico
  - 4.1.6 Dinámica del “stop and go”
- 

### 4.1 LA CONDICIONALIDAD EX ANTE Y DINÁMICA POST ADHESIÓN

#### 4.1.1 Las negociaciones con los PECO y los criterios para la adhesión

Como ya hemos expuesto en las páginas precedentes la condicionalidad política en la CEE de 6 miembros comenzó a adquirir carta de naturaleza durante los años 1960 cuando la carrera CEE-EFTA ya había perfilado un ganador potencial en el marco de las organizaciones regionales europeas. En un principio la CEE buscaba adeptos a su causa sin demasiados requisitos, ni políticos ni económicos, sólo el interés de la Gran Bretaña en adherirse al Mercado Común Europeo y la presidencia en Francia del general Charles De Gaulle decidieron el futuro de la organización. Años después vendrían las peticiones de adhesión de los países mediterráneos y la imposición de claras normas de condicionalidad, en un principio políticas, pero que ocultaba una evidente condicionalidad económica.

Tras la ampliación de la CEE de 6 miembros a la CEE de 9 con la inclusión de tres nuevos antiguos miembros de la EFTA, la adhesión de Grecia en 1981 sólo fue posible tras la caída del gobierno de los coroneles cumpliendo, por lo tanto, con el principio de

condicionalidad democrática. La dictadura de Salazar en Portugal y la de Franco en España no fueron obstáculo para que ambos países ibéricos gozaran de interesantes beneficios económicos y comerciales procedentes de la CEE. España era una incipiente potencia exportadora y un gran mercado, lo que pesó de forma significativa en la aplicación de los principios de condicionalidad.

Después de 1986 ambos países cumplían los principios de condicionalidad imperantes en la organización que no habían experimentado una gran transformación política más allá del desarrollo de algunas libertades políticas y comerciales pues la sombra de las dictaduras acechaban la construcción de una verdadera democracia. Es curioso que el mismo año de la adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas, éstas adoptaran el Acta Única. Los tres países desertores de la EFTA disponían de mercados reducidos, pero con boyantes economías y tradición democrática que reequilibraron la ampliación de la CEE por el norte y el centro de Europa. Las fronteras de la CEE con la adhesión de Suecia, Finlandia y Austria, se acercaron a las fronteras de los países del CAME, incluida la URSS. La siguiente ampliación ya sólo podría decidirse en dirección al Este, aunque les separaba la abismal diferencia del sistema político y económico. Como veremos más tarde, la estrategia sería diferente. Dinamarca ya se había adherido a la Unión con el Reino Unido e Irlanda en 1973.

Si hacemos abstracción de las relaciones políticas y comerciales que la CEE mantenía con la Yugoslavia del Mariscal Josif Tito y con el dictador rumano Ceausescu, además de los limitados acuerdos sectoriales con los miembros más importantes del CAME, será la década de los años 1990 la que constituya el lanzamiento de las relaciones abiertas con los Estados europeos de la organización de países socialistas. Nadie había escrito o hablado sobre la eventual transformación de las fronteras europeas aseguradas por el Acta de Helsinki derivada de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) de 1975, ni siquiera se

ponía en duda la existencia autónoma de un Estado alemán comunista, incluidos los propios alemanes, después de que dos generaciones conocieran el *statu quo* de las dos Alemanias, fenómeno al que la mayoría eran ajenos.

La transformación de un sistema de planificación central con un sistema político basado en el partido único, en Europa Central y Oriental, en un sistema democrático con economía de mercado era una tarea de la que no existían precedentes, a pesar de que muchos políticos de esos países insistían en adoptar el “ejemplo español de la transición de la dictadura a la democracia”. Por lo tanto, la activación de los principios de condicionalidad política, de derechos humanos, económica y comercial tuvo una dimensión muy diferente a los precedentes que hemos descrito en las páginas anteriores. Algunos autores, como Eli Gateva, establecen una estructura como modelo para describir las fases donde se establece la condicionalidad circunscribiéndola solamente al proceso de adhesión, cuando en realidad también tiene lugar en el periodo anterior de las negociaciones de los acuerdos de comercio y de comercio y cooperación, como demostramos en este trabajo. Y también se plantean cuestiones banales relativas a la variación de la condicionalidad planteado el cómo y por qué de esa evolución en la aplicación de los criterios de condicionalidad<sup>327</sup>.

Tal como ya hemos manifestado de forma reiterada, la Declaración Conjunta CEE-COMECON, firmada el 25 de junio de 1988 en Luxemburgo, y la consecuencia complementaria del reconocimiento de la CEE por los países miembros de la organización socialista, supone el punto de partida en las relaciones este-oeste en Europa con el fin de desarrollar una aproximación más estrecha. Así, pues, antes de este acontecimiento histórico no se podía hablar de imposición de condicionalidad *strictu sensu*, aunque ya latía en las

---

<sup>327</sup> Eli Gateva sistematiza las fases relativas al período de la adhesión: “the pre-negotiation; negotiation; accession; and post-accession stage”, preguntándose por una parte “How has EU enlargement conditionality changed across different stages of the accession process and between different groups of enlargement applicants? Y por otra parte “Why has EU enlargement conditionality changed over time?” European Union Enlargement Conditionality, 2015, p. 174.

relaciones exteriores de la CEE la propia limitación de las competencias comerciales como uno de los principios de condicionalidad que impedía una relación directa entre ambas organizaciones económicas.

Para disponer de un enfoque completo de la aplicación de la condicionalidad en las relaciones exteriores de la Comunidad debemos volver a la Comunicación de la Comisión de 23 de mayo de 1995, a la que tantas veces nos referimos en este trabajo<sup>328</sup>. Este documento es muy importante porque revela y clarifica la política de la Comunidad, aunque en este caso el documento monopolice la esfera de los derechos humanos. El hecho es que desde la Declaración del Consejo de asuntos generales de mayo de 1992, todos los acuerdos negociados y firmados por la Comunidad deben incluir una cláusula adicional que refuerza la “*essential element clause*”<sup>329</sup>.

La inclusión en los acuerdos de una cláusula reforzada implicaba que debería existir una reacción ante el incumplimiento adoptando una actitud dinámica. La misma Comunicación de la Comisión referida nos plantea dos alternativas de esta respuesta ante la violación del cumplimiento de un elemento fundamental del acuerdo. Y aquí nos encontramos con las variantes que han pasado a engrosar la “jerga” de los servicios de la Comisión, aunque posteriormente se ha popularizado en los ambientes académicos, y me refiero a la redacción de los dos tipos de cláusulas que se incluyeron en los acuerdos con los Países bálticos y con Bulgaria y Rumania. De ahí se derivan las denominadas “cláusula báltica”<sup>330</sup> y la “cláusula

---

<sup>328</sup> Se trata de la “Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries”, Bruselas, 23.05.1995, COM (95) 216 final.

<sup>329</sup> La redacción concreta es “In application of a General Affaire Council declaration, since May 1992 all agreements concluded with CSCE countries include an innovative provision in addition to the ‘essential element’ clause”. Communication from the Commission ... Ibidem, p. 8.

<sup>330</sup> La llamada “cláusula báltica” fue utilizada solamente en los acuerdos con los Países bálticos, Albania y Eslovenia y hace referencia a la suspensión del acuerdo con efectos inmediatos.

búlgara”<sup>331</sup>, aunque lo cierto es que la primera se utilizó por última vez en octubre de 1992 cediendo su aplicación ante la preferida por los Servicios de la Comisión, es decir la “cláusula búlgara”, que a menudo estaba acompañada por una declaración interpretativa<sup>332</sup>.

Como hemos visto y seguiremos puntualizando, la condicionalidad no debe ser observada como una actuación negativa, con una carga de castigo, sino más bien como un incentivo. Está claro que las Instituciones Europeas han colaborado con los gobiernos de los países que solicitaban la adhesión desde el primer momento, mediante diversos mecanismos y guías de apoyo para que la transformación de las estructuras políticas y económicas de los países candidatos no fracasaran. Una de las herramientas más importantes de información han sido los “*white papers*”, que recogían las líneas de actuación y los informes regulares que analizaban no sólo los resultados sino también se sugerían y recordaban los principios en los que se fundamenta el proceso de integración europea que, resulta evidente, no eran negociables.

Los primeros “*white papers*” se remontan a 1994 cuando se estaban negociando los Acuerdos Europeos con los dos grupos de PECO. Por una parte, los pertenecientes al grupo de los “*Visegrad*” y posteriormente los que se negociarían con los dos países de la ribera del mar Negro, Bulgaria y Rumania. En ambos casos se estimaba que este tipo de documentos debían ocupar un lugar importante entre los medios de comunicación de las políticas

---

<sup>331</sup> Con la “cláusula búlgara” existe un procedimiento consultivo entre las partes, excepto que se trate de una infracción grave. Fue utilizada en los acuerdos con Bulgaria, Rumania, República Checa y Eslovaquia entre otros.

<sup>332</sup> La citada Comunicación de la Comisión de mayo de 1995 así lo recoge en su Anexo I, punto 3, apartado i, al referirse al acuerdo con la República Checa. “Unilateral declaration by the European Community (agreement with the Czech Republic, July 1993)”: “The reference to the respect for human rights as an essential element of the Agreement and to the cases of special urgency has been included in the Agreement as a result of the policy followed by the Community in the area of human rights pursuant to the Council Declaration of 11 May 1992 which foresees such reference in the Cooperation or Association Agreements between the Community and its partners in the Conference on Security and Cooperation in Europe”. Communication from the Commission... Ibidem, p. 16.

comunitarias con los socios de Europa Central y Oriental. Se empezaba por delimitar las funciones y responsabilidades de los actores imponiendo condiciones a ambos, y fue especialmente notorio en relación con la adaptación al Mercado interior. Así aparece en la Comunicación de la Comisión al Consejo de 1994 con el título “*The Europe Agreements and beyond: a Strategy to prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accessión*”<sup>333</sup>.

En este punto cuando conviene recordar que uno de los primeros “*white papers*” de la Comisión, de 1995, subrayaba los principios que deben ser respetados en el proceso de adaptación de los países candidatos, que no son otros que los que fundamentan la existencia misma de la Unión Europea<sup>334</sup>. Pero, además, el mismo documento ordenaba los principios informadores en los que se fundamenta la Unión y que deben ser elementos básicos en la adhesión de los nuevos Estados procedentes de Europa Central y Oriental<sup>335</sup>.

---

<sup>333</sup> Este documento de la Comisión al Consejo de 1994 establece en su apartado “*Towards a wider European market*”, las líneas de actuación para conseguir el gran mercado europeo que los Acuerdos Europeos deben facilitar y, para ello, la Comisión se compromete a preparar un “*white paper*” que establezca un programa con las obligaciones de cada uno: To enable the associated countries to integrate progressively in a wider European market, as provided for by the Europe agreements, an appropriate legal and institutional framework is needed. To achieve this, each associated country should draw up a programme of priorities and a timetable in fields such as the approximation of legislation, and the implementation of competition and state aids policies which are transparent and compatible with those of the Union.

After consultation with the associated countries, the Commission will prepare a White Paper, setting out a programme for meeting the obligations of the internal market which can be followed by each associated country and monitored by the Union. This could be accompanied by a study programme on the impact of further enlargement on the Union's common policies. The White Paper will outline ways to achieve a wider European market, including the enlarged Union, the EEA and the associated countries, with a total population of 450 million. Communication from the Commission to the Council. “*The Europe Agreements and beyond: a Strategy to prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accessión*”, COM (94) 320 final, Commission of the European Communities, Bruselas 13.07.1994, p. 5.

<sup>334</sup> El “*white paper*” con el título “*Preparation of the Associated countries of Central and Eastern Europe for integration onto the internal market of the Union*” al referirse al Mercado interior y la fase de pre adhesión, en su apartado subtítulo “*The importance of the internal market in realising the objectives of the Union*”, recuerda que el Mercado único no es un fin en sí mismo sino un instrumento para conseguir la realización del crecimiento, el empleo, la protección social, la calidad de vida de los ciudadanos y la cohesión económica y social. COM (95) 163 final, Commission of the European Communities, Bruselas 03.05.1995, p. 8.

<sup>335</sup> El documento de la Comisión al que nos hemos referido, en su punto 2.6, ordena los principios de esta forma:

“Principles

Por otra parte, los Servicios de la Comisión siempre han sido cautelosos en la redacción de los “*white papers*” y otros documentos, con el fin de no crear un sentimiento de discriminación y han procurado enviar un mensaje de apoyo en las tareas de adaptación de los países candidatos. Con frecuencia, la Comisión adopta un lenguaje “didáctico”, que no es otra cosa que el apercibimiento a los destinatarios de los resultados en la aplicación de las medidas sugeridas, es decir, son mensajes de “condicionalidad positiva”. La Comisión es consciente de la dificultad de acometer reformas estructurales y los “*white papers*” eran un instrumento adecuado de información y guía en los primeros estadios de las transformaciones. Incluso se incluye un juicio positivo general sin identificar los distintos países candidatos<sup>336</sup>.

---

2.6 The internal market of the Union is defined by Article 7a of the Treaty as an area without internal frontiers in which the free movement of goods, persons, services, and capital is ensured. It is also a market with a social dimension and one in which active competition is encouraged. Any systematic checks and controls that are necessary to ensure compliance with the rules take place within the market and not when national borders are crossed. The Treaty lays down the basic rules which ensure that these conditions can be achieved:

- Article 6 prohibits any discrimination on grounds of nationality as between Member States and their nationals;
- Article 8a establishes the right of citizens to move and reside freely within the territory of the Community;
- Articles 9-12 require the abolition of customs duties and taxes having equivalent effect on exchanges between the Member States;
- Articles 30-36 prohibit quantitative restrictions and measures having equivalent effect on trade in goods and establish the conditions for exceptions;
- Article 37 forbids discrimination by State monopolies;
- Articles 48-51 establish the principles which ensure the free movement of workers, Articles 52-57 ensure freedom of movement and freedom of establishment for self-employed people and Article 58 for companies;
- Articles 59-66 provide for the freedom to offer services;
- Article 67, later replaced by Article 73b, provided for the abolition of restrictions on the free movement of capital;
- Articles 85/86 prohibit anti-competitive behaviour by undertakings which could otherwise negate the effects of the internal market;
- Article 90 ensures that the competition rules apply to public undertakings and undertakings granted special or exclusive rights;
- Article 92 establishes strict conditions for aids granted by states to their undertakings to protect the integrity of the internal market;
- Article 95 concerns the obligation of Member States not to discriminate in fiscal matters”

Documento de la Comisión COM (95) 163 final, Ibidem, p. 9.

<sup>336</sup> El “*white paper*” de la Comisión de 1995 al que nos hemos referido, en sus Conclusiones recoge la preocupación de la Comisión por el esfuerzo que deben realizar los países candidatos en su transformación desde un sistema socialista. El “*white paper*” reconoce en su punto 6.1:

El carácter de los “*white papers*” queda reflejado en el documento al que nos referimos como apoyo y guía<sup>337</sup>. Y los documentos informan de los resultados positivos pero también introducen aclaraciones, como sucede con las Conclusiones del documento COM (95) 163 final, al disociar las ventajas de asumir las obligaciones impuestas por la adaptación al Mercado interior<sup>338</sup> con los compromisos propios del proceso de adhesión del país candidato<sup>339</sup>. Aunque se ha cuestionado la fuerza obligatoria de los “*white papers*” que impliquen obligaciones como las que están refrendadas por la condicionalidad misma, lo cierto es que, como subraya Heather Grabbe, si bien estos documentos no tienen fuerza vinculante reconoce que sí existe una obligación impuesta por el marco que establece el “*white paper*”, siendo una forma de condicionalidad impuesta por la Comisión. Además estos documentos constituyen un elemento importante en la tarea de armonización interna<sup>340</sup>.

---

“Transition in central and eastern Europe to political and economic systems compatible with those in the European Union is a complex process. It involves the strengthening of democracy and civil society, the implementation of sound macroeconomic policies, privatisation and industrial restructuring, legal and institutional changes, and trade liberalisation, aiming at free trade with the Union and with neighbouring countries. Although the situation varies from country to country, this process of transformation is now well underway”. Documento de la Comisión COM (95) 163 final, Ibidem, p. 37.

<sup>337</sup> Así lo hace el documento de la Comisión de 1995, en su punto 6.3 de las Conclusiones: “The present White Paper marks the beginning of a process and provides a guide for the associated countries in adapting their legal structures to those which are needed for future participation in the internal market”. Documento de la Comisión COM (95) 163 final, Ibidem, p. 37.

<sup>338</sup> El “*white paper*” de la Comisión al que nos referimos dice que: “The progressive adoption by the associated countries of internal market legislation and the establishment of the structures needed for its implementation and enforcement will support the economic reform process. Significant economic advantages to business and commerce in the associated countries and in the Union are expected. The progressive elimination of barriers will increase competitiveness and allow business to expand. At the same time, the inclusion in the White Paper's recommendations of legislation in the fields of competition, social and environmental policy, which are essential to the functioning of the internal market, will ensure that alignment takes place in a balanced way”. Documento COM (95) 163 final, Ibidem, en su punto 64 de las Conclusiones, p. 37.

<sup>339</sup> El mismo documento en su párrafo final de las Conclusiones lo subraya: “Alignment with the internal market is to be distinguished from accession to the Union which will involve acceptance of the *acquis communautaire* as a whole”. Documento COM (95) 163 final, Ibidem, en su punto 64, in fine, de las Conclusiones, p. 37.

<sup>340</sup> Creo que es fundamental la explicación que utiliza Grabbe: “Unlike the EAs, the White Paper is not a legally binding agreement. Nevertheless, the regulatory alignment policy it outlines was a central

En el Consejo Europeo de Niza, que tuvo lugar entre el 7 y 9 de diciembre de 2000, se “suscriben las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales del 4 de diciembre sobre la estrategia propuesta por la Comisión”. Una vez más se subraya la aplicación del principio de condicionalidad variable y se insiste en que el proceso de ampliación hacia el Este de Europa debe basarse en los méritos de cada país candidato y se acuerda la posibilidad de que haya dos velocidades para la integración de estos países. De hecho ya se había previsto que del conjunto de países candidatos, la adhesión se podría realizar en dos fases. En primer lugar, un grupo de diez Estados que se encontraban en una fase más avanzada y, posteriormente, se integrarían los dos países que no habían logrado seguir a la misma velocidad. Es decir que Bulgaria y Rumania se quedaban descolgadas del resto en virtud del principio de diferenciación<sup>341</sup>.

---

concern of CEE policy-makers because it gave them a framework and set of concrete measures to implement. Moreover, progress in taking on the measures in the White Paper was judged in the Commission’s avis as a key element in assessing ability to take on the obligations of membership. The White Paper thus became de facto a part of EU conditionality for the applicants, despite its status as a document for guidance rather than a legal framework for relations. The White Paper was also an important step in developing the EU’s approach to regulatory harmonisation in CEE. Heather Grabbe, “A partnership for Accessión? The implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants”, Robert Schuman Centre, Working Paper 12/99, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 1999, p. 12.

(\*) EA se refiere a los Europe Agreements o Acuerdos Europeos.

<sup>341</sup> El Consejo de Niza del 6 al 9 de diciembre de 2000, en las conclusiones de la Presidencia se manifestaba en el apartado correspondiente a la Ampliación, lo siguiente:

4. El Consejo Europeo reitera la trascendencia histórica del proceso de ampliación de la Unión Europea y la primacía política que otorga a su éxito. A este respecto, se congratula de la intensificación de las negociaciones de adhesión con los países candidatos, lo que ha permitido realizar progresos muy importantes, sobre todo en los últimos meses.

5. El Consejo Europeo considera que ha llegado el momento de imprimir un nuevo impulso a este proceso. Suscribe las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales del 4 de diciembre de 2000 sobre la estrategia propuesta por la Comisión. Toma nota con satisfacción de que en las conclusiones del Consejo se reafirman el principio de diferenciación, basado en los méritos de cada país candidato, y la posibilidad de recuperación.

El plan de trabajo para los próximos dieciocho meses facilitará la continuación de las negociaciones, teniendo presente que los países mejor preparados conservan la posibilidad de avanzar más deprisa.

6. El Consejo Europeo considera que esta estrategia, junto con la conclusión de la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional, permitirá que la Unión, de conformidad con el objetivo fijado por el Consejo Europeo de Helsinki, se encuentre en condiciones de acoger, a partir de finales de 2002, a los nuevos Estados miembros que estén preparados, con la esperanza de que puedan participar en las próximas elecciones al Parlamento Europeo. El Consejo Europeo evaluará en junio de

Teniendo en cuenta que las negociaciones con Bulgaria y Rumania coincidieron con la eventual entrada en vigor de la Constitución europea, ambos Estados suscribieron con la UE el “Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumania y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea”. Todo ello de conformidad con el artículo 2 del Tratado de adhesión, en caso de que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa no hubiese entrado en vigor el 1 de enero de 2007. Se trata, pues, de una disposición transitoria. El artículo 6 del Acta imponía a los dos Estados del mar Negro la obligación de asumir las obligaciones internacionales de la Unión<sup>342</sup>.

---

2001, en Göteborg, los avances conseguidos en la aplicación de esta nueva estrategia, con el fin de facilitar las orientaciones necesarias para concluir con éxito este proceso.

7. El Consejo Europeo manifiesta su satisfacción por los esfuerzos realizados por los países candidatos para aplicar las condiciones que permitan la asimilación, el establecimiento y la aplicación efectiva del acervo. Se invita a los países candidatos a que prosigan y aceleren las reformas necesarias para prepararse para la adhesión, en especial en lo que respecta al refuerzo de sus capacidades administrativas, con el fin de poder ingresar en la Unión lo más rápidamente posible. El Consejo Europeo invita a la Comisión a proponer un programa para las regiones fronterizas con la finalidad de reforzar su competitividad económica.

8. El Consejo Europeo toma nota del informe del Consejo sobre la estrategia de tipos de cambio de los países candidatos, en el que se define la estrategia de tipos de cambio compatible con la adhesión a la Unión, la participación en el mecanismo de tipo de cambio y, por último, la adopción del euro. También acoge favorablemente el establecimiento de un diálogo económico y financiero con los países candidatos.

9. El Consejo Europeo acoge favorablemente los avances realizados en el Consejo del 4 de diciembre de 2000 con respecto a la aplicación de la estrategia de preadhesión relativa a Turquía y se congratula del acuerdo sobre el Reglamento marco y la Asociación para la Adhesión. Destaca la importancia que tiene este documento para el acercamiento entre la Unión y Turquía por la vía que abrieron las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki. Se invita a Turquía a que presente rápidamente su programa nacional de adopción del acervo y a que lo base en la Asociación para la Adhesión.

10. La reunión de la Conferencia Europea de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada el 7 de diciembre ha permitido mantener un amplio cambio de impresiones acerca de la reforma de las instituciones y el funcionamiento de la Unión Europea a más largo plazo. El Consejo Europeo considera que la Conferencia Europea constituye un marco útil para el diálogo entre los Estados miembros de la Unión y los países que aspiran a la adhesión, y propone que se invite, en calidad de miembros previsibles, a los países del proceso de estabilización y de asociación, así como a los países de la AELC.

<sup>342</sup> Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumania y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea. El artículo 6, apartado 1 establecía: “Los acuerdos o convenios celebrados o aplicados provisionalmente por la Comunidad o de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 o en el artículo 38 del Tratado UE, con uno o varios terceros Estados, una organización internacional o un nacional de un tercer Estado, serán vinculantes para Bulgaria y Rumania en las condiciones establecidas en los Tratados originarios y en la presente Acta”. DOUE L 157 de 21.06.2005, p. 204.

Por otra parte deseo aludir a la posición dialéctica de algunos autores que relacionan la política de ampliación como una variable independiente de la política de las relaciones exteriores de la Unión. Este es el caso de Ulrich Sedelmeier que en su trabajo *“EU Enlargement, Identity and the Analysis of the European Foreign Policy: Identity formation through Policy Practice”* mantiene que la ampliación como variable independiente afecta tanto a la política de relaciones exteriores de la Unión como a su propia identidad política fundada en los valores tradicionales de democracia, Estado de Derecho, derechos humanos y economía de mercado.

Al mismo tiempo, esta política de ampliación ha conformado un espectro común con los Estados miembros y a la formación de la Unión como promotora y defensora de los derechos fundamentales y los principios democráticos en particular<sup>343</sup>. Yo no percibí que los Estados miembros durante el período de negociaciones con los países de Europa Central y Oriental y en sus relaciones internacionales hubieran sentido la tentación de mejorar su “identidad democrática”, a pesar de la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el papel de la Unión Europea en la promoción de los derechos

---

<sup>343</sup> El profesor Sedelmeier dice claramente: “I argue that EU enlargement should be not only considered the dependent variable in an analysis of EFP or of EU identity politics, but also as an independent variable that affects both EU identity and EFP. The EU’s policy practice in the case of eastern enlargement, including discursive practises, has been an important focal point for EU identity formation. Through these practises, EU policy-makers (both in EU institutions and member states) have articulated and concretised important aspects of the EU’s collective identity. These characteristics of the EU’s identity go beyond what has been previously explicitly articulated, and hence has in subtle ways developed the EU’s identity beyond what might have been an initial driving force for enlargement itself”.

“In particular, EU enlargement has contributed to the formation of a role of the EU in the promotion and defence of human rights and fundamental democratic principles. In turn, a thus concretised identity has the potential to influence EFP. It creates a certain bias for, and strengthens the argumentative power of those actors who advocate foreign policy options that can be legitimised with reference to this identity. An analysis of the EU’s enlargement policy practice thus provides an excellent vantage point for an examination of the interplay between enlargement, identity and foreign policy and thus to explore the significance of EU identity for the analysis of EFP more generally. The broader implication of this argument for the analysis of EFP is therefore that a focus on the causal impact of identity and identity politics at the EU level provides important insights for the analysis of EFP”. Ulrich Sedelmeier, “EU Enlargement, Identity and the Analysis of the European Foreign Policy: Identity formation through Policy Practice”, EUI Working Papers, European University Institute, RSC No 2003/13, p. 1.

humanos y la democratización en los países terceros” a la que nos hemos referido anteriormente<sup>344</sup>.

Ya hemos visto en otra parte cómo la propia Comisión aplicaba distintas varas de medir a los Estados miembros y sólo cuando las desviaciones afectaban a conceptos fundamentales innegociables actuaba incluso con tibieza. Que la política de ampliación de la UE pueda ser considerada no sólo variable dependiente sino independiente de la política de relaciones exteriores no puede ser mantenida con fundamentos sólidos.

Partiendo de la base de que hasta los años 1990 la política exterior de la Comunidad Europea estaba depositada en dos Direcciones generales: la propiamente denominada de Relaciones exteriores (originariamente DGI) y la Dirección general relacionada con el Desarrollo (DGVIII) y no es lógico pensar que la política de ampliación gozara de esa doble dimensión a la que alude el profesor Seidemeier. Simplemente los países de Europa Central y Oriental tenían la posibilidad de convertirse en Estados miembros, y los países con los que trataba la DG Desarrollo no. Además, existía un interés y una prioridad política por integrar el continente europeo y la tarea era una decisión estratégica que la Unión aprovechó. En otras circunstancias, la transformación de Europa en los últimos 25 años no hubiera sido posible. Y el que lo hubiera imaginado, que lo hubiese escrito, pero no hay constancia de ello.

---

<sup>344</sup> El texto dice: “L'Union européenne est bien placée pour promouvoir la démocratie et les droits de l'homme. Elle cherche en permanence à améliorer sa propre gestion démocratique des affaires publiques, tandis que la Commission s'apprête à adopter un livre blanc sur ce thème. Fait unique parmi les acteurs internationaux, les quinze États membres de l'Union sont tous des démocraties ayant intégré les mêmes principes issus des traités dans leurs politiques intérieures et extérieures. Cela donne à l'Union européenne un poids politique et moral considérable. Qui plus est, en tant qu'acteur économique et politique jouissant d'un rayonnement diplomatique international et consacrant un important budget à l'aide extérieure, l'Union européenne possède à la fois une influence et un pouvoir de négociation qu'elle peut mettre au service de la démocratisation et des droits de l'homme”. Comunicación de la Comisión COM (2001) 252 final, de 08.05.2001, p. 3.

A diferencia con lo que sucedió en las relaciones de la CEE con España, cuando el principio de condicionalidad se estableció mientras se producía la transición de la dictadura a la democracia, en los países de Europa Central y Oriental esta actitud no fue inmediata. Pero, convendría recordar que la prioridad política hizo relegar a segundo plano otros elementos importantes en el caso de los PECO, olvidando adaptar los mecanismos técnicos a los principios condicionantes. Este fue el caso de Eslovaquia cuando en 1994 y 1995, al recibir fondos del programa PHARE, se la recordaba que las relaciones con la Unión Europea dependían del ritmo de las reformas democráticas. Los Servicios de la Comisión preservaban el Acuerdo Europeo con Eslovaquia en su primitivo estado, es decir sin adaptarlo a los nuevos tiempos, además de que este país se beneficiaba de los privilegios de la Estrategia pre adhesión. Por lo tanto, este país candidato a la adhesión se beneficiaba de ayudas sin que tuviera que asumir nuevos compromisos.

Sin embargo, cuando en el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 se abordó el procedimiento de seguimiento de las negociaciones con los PECO, la Presidencia, en las conclusión 29, estableció que “El examen de los progresos realizados por cada Estado candidato de Europa central y oriental en el camino de la adhesión con respecto a los criterios de Copenhague, y en particular, al ritmo de asimilación del acervo de la Unión, dará lugar para cada uno de ellos a informes periódicos de la Comisión al Consejo acompañados, en su caso, de recomendaciones para la apertura de conferencias intergubernamentales bilaterales, y ello desde finales del año 1998.

Con carácter previo a dichos informes anuales, el funcionamiento de las Asociaciones para la adhesión y el estado de la asimilación del acervo se examinarán con cada Estado candidato en el marco de los órganos de los Acuerdos Europeos. Los informes de la Comisión servirán de base para adoptar, en el marco del Consejo, las decisiones necesarias sobre el

desarrollo de las negociaciones de adhesión o sobre su ampliación a otros candidatos. En este contexto la Comisión seguirá aplicando el método utilizado en la Agenda 2000 para la evaluación de la capacidad de los Estados candidatos de cumplir los criterios económicos y asumir las obligaciones resultantes de la adhesión”<sup>345</sup>.

Dependiendo del interés político de la Unión sobre un determinado país candidato aquella adoptaba una estrategia diferente aun a sabiendas de que podría despertar recelos por parte de Rusia. Parecía muy arriesgado tentar a las antiguas repúblicas de la URSS situadas al borde del mar Báltico para que formaran parte de la Unión, pero el camino estaba ya medio andado, como hemos reflejado en las páginas anteriores, debido en gran parte a la diplomacia danesa. Que un Estado europeo cambiara de una Unión (Soviética) a otra Unión (Europea) no encajaba en la “teoría del gran juego” y eso se sabía en Bruselas y en las capitales de los Estados miembros de la Unión. La Unión Europea decidió dar un paso adelante de forma que no despertara suspicacias y ofreció a los tres países bálticos transformar los Acuerdos comerciales en Acuerdos de Libre Cambio, como paso previo para futuros Acuerdos Europeos<sup>346</sup>.

La Unión Europea tuvo grandes limitaciones en la aplicación de la condicionalidad política debido a la propia organización interna de la Comisión, enormemente burocratizada y dependiente del Colegio de Comisarios, que impidió un mayor y mejor contacto con las organizaciones de la sociedad civil, salvo en contadas excepciones. En los años 1990 los

---

<sup>345</sup> Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997. Conclusiones de la Presidencia.

<sup>346</sup> El Consejo de Copenhague de 21 y 22 de junio de 1993 en las conclusiones de la Presidencia establecía lo siguiente: “B. Otros países de la Europa Oriental y Central  
Con el fin de fortalecer los intercambios y vínculos comerciales entre los tres Estados bálticos y la Comunidad, el Consejo Europeo instó a la Comisión a presentar propuestas para transformar los acuerdos comerciales existentes con los Estados bálticos en acuerdos de libre comercio. El objetivo de la Comunidad sigue siendo la celebración de acuerdos europeos con los Estados bálticos tan pronto como se cumplan las condiciones necesarias”.

Servicios de la Comisión, especialmente la Dirección General de Relaciones Exteriores, no disponía de medios suficientes para desplegarse en cada uno de los Estados que abandonaban la órbita soviética. Si se hubiera contado con los medios adecuados, hubieran permitido establecer fuentes de intercambio de información con organizaciones políticas, sindicales, sociales o simplemente con funcionarios y medios que deseaban el cambio de régimen y la integración del país en la Unión Europea como garantía de una transición pacífica e irreversible hacia un sistema democrático<sup>347</sup>. El sistema de control previo a la adhesión se fundamentaba en los Informes periódicos que elaboraba cada Estado.

Recordemos una vez más el papel que desempeñaron los “*white papers*” de la Comisión como guía y herramienta de información pero también como elemento informador de la coordinación en la política de la Comisión respecto a los países de Europa Central y Oriental con los que las Comunidades Europeas negociaban acuerdos, especialmente en el estadio de los Acuerdos Europeos<sup>348</sup>.

Cuando el presidente José Manuel Durao Barroso manifestó ante el Parlamento Europeo en Estrasburgo que “Rumania y Bulgaria habían realizado importantes progresos y

---

<sup>347</sup> En realidad, los funcionarios de los Servicios de la Comisión Europea gozaban de amplia autonomía en los contactos con los funcionarios técnicos de la Administración de los Estados en transición y, por lo tanto, el éxito y el mayor volumen de conocimientos dependía de la iniciativa del funcionario responsable como “Desk officer”. Desde los primeros momentos personalmente me involucré en los contactos con funcionarios y representantes de la sociedad civil de los Estados que eran de mi competencia durante las negociaciones. Al final del proceso muchos de estos representantes los encontré ocupando puestos de responsabilidad en las altas esferas de la política y el mundo de los negocios del país reconvertido en “democrático y con economía de mercado”.

<sup>348</sup> El documento “*The Europe Agreements and beyond: a Strategy to prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accession*”, servía como informador de la coordinación que debería existir para la unicidad de las políticas, pero sin que ello significara imponer un mismo ritmo a las negociaciones con los distintos PECO. Y así podemos leer en el apartado 3 de dicho documento, con el título de “*Alignment*”: “In order to promote regional cooperation and convergence and to stimulate trade, the trade provisions of the Europe agreements with Bulgaria and Romania should be brought into line with those of the agreements with the Visegrad countries. This alignment should apply to the timetable for all categories of products and to the specific provisions relating to agriculture”. Communication from the Commission to the Council. COM (94) 320 final, Commission of the European Communities, Bruselas 13.07.1994, p. 6.

que han demostrado su capacidad para aplicar los principios y la legislación comunitaria a partir de 1 de enero de 2007”, tal como figuraba en el texto del último informe de la Comisión, se avalaba el cumplimiento de la condicionalidad *ex ante* impuesta a ambos Estados del mar Negro. La Comisión admitía a Bulgaria y a Rumania como miembros de la Unión, pero los respectivos Tratados de Adhesión incluían cláusulas de salvaguardia y períodos transitorios en ciertas materias. No solamente se habían establecido una condicionalidad coherente con los Criterios de Copenhague, sino que, por extensión, especificaban que ambos Estados deberían combatir la corrupción, el crimen organizado y establecer una eficiente gestión y control de los fondos comunitarios y el control sanitario de los productos alimentarios.

Bulgaria y Rumania recibirían grandes sumas procedentes de los fondos estructurales y de cohesión, además de los millones de euros que habían recibidos a través de los Instrumentos Financieros de Preadhesión y del PHARE. Para asegurar el buen fin de los miles de millones que llegarían desde Bruselas a los dos países durante el período 2007-2013 se impuso la condicionalidad económica de sancionar a los infractores con la congelación de la transferencia de dichos fondos. Por lo tanto, la lucha contra la corrupción y el crimen organizado y el establecimiento de un sistema fiscal y judicial independiente y eficaz fueron condiciones prioritarias para la Comisión. Además, se establecía un “Sistema integrado administrativo de control para la agricultura” (IACS). Recordemos que la Comisión podía aplicar las cláusulas de salvaguardia, contempladas en los Tratados de Adhesión de Bulgaria y Rumania, así como los períodos transitorios y los controles sobre la transferencia de los Fondos Europeos. Un aspecto especial de la condicionalidad aplicable a los nuevos Estados son los períodos transitorios aplicables a la movilidad de los trabajadores fruto de la presión

ejercida por algunos Estados de la Unión ante el temor de que una aplicación inmediata podría promover avalanchas migratorias hacia el Oeste<sup>349</sup>.

#### **4.1.2 Aplicación de cláusulas de cooperación en las relaciones con los PECO**

El Consejo Europeo de Copenhague establecía claramente las condiciones de acceso a la Unión para los nuevos candidatos procedentes de la órbita del CAME. Era una condicionalidad que debía estar sometida a vigilancia para que no se produjera una falsa percepción de que la pertenencia al “Club de la Unión Europea” pudiera tener excepciones. Si fuera necesario, aquellos países candidatos que no cumplieran con los criterios de condicionalidad establecidos serían descabalgados, como sucedió con Bulgaria y Rumania.

En las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague, en su apartado 7, iii) se especificaba lo siguiente:

“El ingreso tendrá lugar en cuanto un país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión cuando cumpla con las condiciones económicas y políticas requeridas. La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria”.

Las facilidades que la Unión Europea desplegó en favor de los PECO eran el resultado de un conjunto de intereses políticos, económicos y nacionales<sup>350</sup>. La desintegración de la

---

<sup>349</sup> Con objeto de disipar los temores a una masiva corriente migratoria desde Rumania y Bulgaria, tanto el primer ministro de Rumania, Calin Popescu-Taricenu, como el primer ministro de Bulgaria, Sergei Stanishev, hicieron declaraciones para descartar tal posibilidad.

<sup>350</sup> El Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio en el apartado 7. A. iv de las conclusiones de la Presidencia establecía que “El Consejo Europeo acordó que la futura cooperación con los países

Unión Soviética estaba ya muy próxima pero nadie podía aventurar la evolución futura del gigante de Europa del Este, mientras Checoslovaquia estaba en camino de convertirse en dos repúblicas independientes. Por lo tanto, había un interés estratégico para que la ampliación hacia el Este fuera una carga lo menos pesada posible para la Unión, en un momento en que se debatía el proceso de reforma de los Tratados de la UE después de adoptar el Tratado de Niza. Aun estaba presente el dilema “ampliación-reforma de la Unión”.

Los países candidatos a la ampliación de 2007 se beneficiaron de la Asociación para la Adhesión que tenía por objetivo colaborar con las autoridades nacionales en el cumplimiento

---

asociados se adaptará al objetivo de la adhesión que ahora se ha establecido. En este contexto, el Consejo Europeo aprobó lo siguiente:

-La Comunidad propone que los países asociados entren en una relación estructurada con las instituciones de la Unión dentro del marco de un diálogo multilateral reforzado y ampliado y de una concertación sobre problemas de interés común. Las disposiciones, que se establecen en el Anexo II de estas conclusiones, incluyen el diálogo y la concertación sobre una amplia gama de temas y en varios foros. Cuando resulte apropiado, además de las reuniones regulares entre el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión con sus equivalentes de los países asociados, podrán celebrarse reuniones conjuntas de todos los Jefes de Estado y de Gobierno para debatir problemas específicos previamente determinados.

-El Consejo Europeo, reconociendo la vital importancia del comercio en la transición hacia una economía de mercado, acordó acelerar los esfuerzos de la Comunidad para abrir sus mercados. Manifestó su esperanza de que este paso hacia adelante vaya acompañado del ulterior desarrollo del comercio entre esos países y con sus interlocutores comerciales tradicionales. Aprobó las concesiones comerciales establecidas por el Consejo de Asuntos Generales en su reunión del 8 de junio. Pidió al Consejo que, basándose en una propuesta de la Comisión, adopte los textos jurídicos necesarios antes de las vacaciones de verano.

-La Comunidad seguirá dedicando a los países de la Europa Central y Oriental, una parte considerable de los recursos presupuestarios previstos para la acción exterior, en particular mediante el programa PHARE. La Comunidad también hará pleno uso de la posibilidad prevista en la línea de crédito de préstamo temporal del BEI para financiar los proyectos de la red transeuropea en que intervienen los países de la Europa Central y Oriental.

De resultar apropiado, una parte de los recursos del programa PHARE podrá ser utilizada para mejoras de infraestructura importantes, de acuerdo con las disposiciones adoptadas por el Consejo de Asuntos Generales de 8 de junio.

-El Consejo Europeo, acogiendo con satisfacción la posibilidad ofrecida a los países asociados de participar en los programas comunitarios con arreglo a los acuerdos europeos, instó a la Comisión a formular propuestas antes de final de año para la apertura de nuevos programas a los países asociados, tomando como punto de partida aquellos ya abiertos a la participación de los países de la AELC.

-El Consejo Europeo subrayó la importancia de la aproximación de las legislaciones de los países asociados a las que son de aplicación en la Comunidad, en primer lugar, con respecto a la distorsión de la competencia y, además, ante la perspectiva de la ampliación, a la protección de los trabajadores, el medio ambiente y los consumidores. Acordó que debería ofrecerse formación a los funcionarios de los países asociados en materia de legislación y práctica comunitarias y decidió que se establecerá un grupo especial compuesto por representantes de los Estados miembros y de la Comisión para coordinar y dirigir esta tarea.

de las prioridades y condiciones de los “Criterios para la Adhesión”, especialmente la introducción y puesta en vigor de las normas y procedimientos de la Unión, la reforma de la Administración y las instituciones y la creación de las condiciones adecuadas para preparar al país para su integración. La Asociación para la Adhesión es, pues, el fundamento de la programación de la ayuda durante la preadhesión mediante fondos comunitarios.

La Comisión Europea formuló unas propuestas para reforzar la estrategia de preadhesión de los países candidatos a la integración en la Unión que desarrollaba su actuación mediante dos mecanismos fundamentales:<sup>351</sup> la agrupación de las ayudas procedentes de la UE con un marco único integrado en las Asociaciones para la adhesión, y la oportunidad de participación de los países candidatos en programas comunitarios<sup>352</sup>. Durante todo el proceso de pre adhesión las Instituciones Europeas, especialmente la Comisión, desplegó un amplio abanico de medidas de apoyo con importantes recursos para lograr que la integración de los candidatos se produjera sin traumas importantes y procurando el cumplimiento de los Criterios de Copenhague, no sólo en interés de los candidatos sino también de los de la propia Unión. En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Essen, celebrado el 9 y 10 de diciembre de 1994 se subrayaban los progresos

---

<sup>351</sup> La Comunicación “Agenda 2000” formulada por la Comisión a finales de 1999 bajo el epígrafe “Por una Unión más fuerte y más amplia” constituye un marco único de la UE para enfrentarse a los desafíos del siglo XXI, con el objetivo de reforzar las políticas comunitarias y prepararse para la adhesión de los PECO, con una visión clara y un marco financiero real.

<sup>352</sup> Como señala la misma Comisión en sus documentos, “la Asociación para la adhesión (adoptada en marzo de 1998 y modificada en diciembre de 1999, en enero de 2002 y en mayo de 2003), tiene por objetivo inscribir en un marco jurídico los ámbitos prioritarios de trabajo definidos en la hoja de ruta, en el Informe periódico 2003 de la Comisión sobre los avances en la vía hacia la adhesión, los medios financieros disponibles para ayudar a Rumania a aplicar estas prioridades y las condiciones aplicables a esta ayuda. Esta asociación constituye la contribución de una serie de instrumentos destinados a apoyar los esfuerzos de los países candidatos en su proceso de adhesión.

Los países candidatos ya venían disfrutando del programa PHARE.

Estos instrumentos incluyen, entre otras cosas, un programa nacional para la adopción del acervo comunitario (PNAA) (revisado en julio de 2002), la evaluación conjunta de las prioridades a medio plazo de la política económica, el pacto contra el crimen organizado, el plan de desarrollo nacional y otros programas sectoriales necesarios para la participación en los fondos estructurales después de la adhesión, así como la aplicación del ISPA y el SAPARD antes de la adhesión”.

realizados por los países candidatos y se establecían orientaciones para su seguimiento. Recordemos que la Comisión en su Informe sobre la estrategia para la ampliación, de 9 de octubre de 2002, animaba a los países candidatos a realizar progresos importantes hacia la adhesión con la ayuda de los recursos comunitarios condicionada a las reformas<sup>353</sup>.

Bulgaria y Rumania firmaron en Luxemburgo, el 25 de abril de 2005, los Tratados de Adhesión a la Unión Europea y, tras su ratificación, Bulgaria y Rumania se integrarían formalmente en la UE. En estos países candidatos, al igual que con el resto de los PECO, la Comisión practicó una política de cooperación condicionada, tanto antes como después de la integración. En este sentido son significativas las conclusiones del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances realizados por Bulgaria en relación con las medidas complementarias tras la adhesión, de 27 de junio de 2007, en el que se declara lo siguiente al referirse al análisis de la situación de los seis meses siguientes a la adhesión<sup>354</sup>:

---

<sup>353</sup> “The Commission continues to be active in contact with all the parties concerned to reinforce efforts to reach a settlement. It has proposed that the Union make available considerable resources to support the northern part of the island to catch up and to back up a settlement. The Commission notes that, in the absence of a settlement, the decisions to be taken in December by the Copenhagen European Council will be based on the conclusions of the Helsinki European Council.

In its successive meetings in Gothenburg, Laeken and Seville, the European Council reaffirmed that, if the present rate of progress in negotiations and reforms is maintained, the European Union is determined to conclude the negotiations with Cyprus, Malta, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Lithuania, Latvia, Estonia, the Czech Republic and Slovenia by the end of 2002, if those countries are ready. The objective remains that these countries should participate in the elections for the European Parliament in 2004 as full members. The European Council in Seville added that, in order to enable it to decide with which candidate countries negotiations can be concluded at the end of 2002, the Commission would have to draft appropriate recommendations in the light of its Regular Reports.

The Seville European Council also encouraged Bulgaria and Romania to pursue their efforts and reiterated the Union’s commitment to give them full support in their preparation for accession”. Towards the Enlarged Union Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, de 9 de octubre de 2002, [COM (2002) 700 final].

<sup>354</sup> El texto completo de las Conclusiones del “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances realizados por Bulgaria en relación con las medidas complementarias tras la adhesión, de 27 de junio de 2007, [COM (2007) 377 final, dice:

“Durante los seis meses siguientes a la adhesión, Bulgaria ha seguido atajando las deficiencias que podían impedir la aplicación efectiva de la legislación, las políticas y los programas de la UE. Ahora bien, todavía no ha habido tiempo suficiente para demostrar resultados convincentes en los ámbitos fundamentales. Será necesario prestar atención constante a todos los sectores que cuentan con medidas complementarias vigentes. En particular, procede intensificar la labor de reforma judicial y de

“La Comisión seguirá colaborando estrechamente con Bulgaria para ayudarla a ajustarse a los indicadores establecidos en el mecanismo de cooperación y verificación. La Decisión por la que se establece dicho mecanismo dispone que la Comisión presente un informe cada seis meses. La Comisión actualizará el presente informe a principios de 2008 y elaborará el próximo informe detallado sobre el mecanismo de cooperación y verificación a mediados de 2008. Bulgaria comunicará a la Comisión los avances realizados de aquí al 31 de marzo de 2008, de manera que la Comisión disponga de los datos necesarios para redactar dicho informe”.

El punto final de esta práctica de control, como sucedió con cualquiera de los diez anteriores candidatos es el cumplimiento de las exigencias del documento de 2002 de estrategias de la Comisión, titulado “*Towards the Enlarged Union*”<sup>355</sup> con el compromiso de “*to produce six months before the envisaged date of accession a comprehensive monitoring report for the Council and the European Parliament*”, como veremos más adelante<sup>356</sup>. Las

---

lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. A la luz del análisis recogido en este informe, la Comisión no considera justificado, en estos momentos, invocar las medidas de salvaguardia contempladas en el Acta de adhesión.

La Comisión seguirá colaborando estrechamente con Bulgaria para ayudarla a ajustarse a los indicadores establecidos en el mecanismo de cooperación y verificación. La Decisión por la que se establece dicho mecanismo dispone que la Comisión presente un informe cada seis meses. La Comisión actualizará el presente informe a principios de 2008 y elaborará el próximo informe detallado sobre el mecanismo de cooperación y verificación a mediados de 2008. Bulgaria comunicará a la Comisión los avances realizados de aquí al 31 de marzo de 2008, de manera que la Comisión disponga de los datos necesarios para redactar dicho informe”.

<sup>355</sup> “Towards the enlarged Union”, Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries”, [SEC (2002) 1400 - 1412], COM (2002) 700 final, Comisión Europea, 9 de octubre de 2002.

<sup>356</sup> El Informe de la Comisión “Comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia”, pone de manifiesto las obligaciones de supervisión que tiene la Comisión derivadas de las Conclusiones del Consejo Europeo de 2002, en Copenhague: “The Commission also responds to a request expressed by the European Council meeting in Copenhagen in December 2002, that monitoring should continue up to accession, and that it should give further guidance to the acceding states in their efforts to assume the responsibilities of membership and give the necessary assurance to current Member States. The European Council also

Instituciones, tal como hemos subrayado en otro lugar, se comprometían a apoyar y facilitar a los países candidatos la ayuda técnica y financiera para que las reformas emprendidas, conforme a los criterios de Copenhague, fueran progresando y facilitaran la integración.

En otro plano la condicionalidad reforzada impuesta por la Comunidad, y la Unión, a algunos socios con los que se estaban negociando acuerdos venía caracterizada a partir de 1992, y particularmente desde la adopción de las medidas que recogía la Comunicación de la Comisión en relación con el respecto de los principios democráticos y los derechos humanos, a la que ya nos hemos referido anteriormente, imponía la inclusión de una cláusula adicional que fortalecía las acciones por incumplimiento de la condicionalidad. La existencia de la condicionalidad basada en cláusulas reforzadas, como sucedía, por una parte, en los acuerdos con Estonia, Letonia y Lituania, conocida como la “cláusula báltica” y, por otra, en la “cláusula búlgara” aplicada a los acuerdos no sólo con Bulgaria sino que también se incluía en los acuerdos firmados con Rumania, República Checa, Eslovaquia y otros países de la antigua Unión Soviética. Los efectos de la aplicación de una y otra cláusula son importantes y sobre este tema volveremos nuevamente<sup>357</sup>.

---

invited the Commission to make the necessary proposals on the basis of its monitoring findings. In monitoring the implementation of the *acquis* by the acceding countries, the Commission is carrying out its usual role as guardian of the Treaties”. [SEC (2003) 1200-1209], COM (2003) 675 final de 5 de noviembre de 2003.

<sup>357</sup> Creo que es necesario reproducir el texto de la Comunicación en la referencia a estas dos opciones y sus efectos, pues el mecanismo de aplicación, de una u otra cláusula, difieren notablemente: “This additional clause provides for an immediate response, diverging from the procedure laid down in Article 65 of the Vienna Convention. It takes one of two forms:

- an explicit suspension clause authorizing the suspension of the application of the agreement in whole or in part "with immediate effect" in cases of serious breach of essential provisions; this, so-called "Baltic clause" was used only in the first agreements with the Baltic States, Albania and Slovenia; or

- a general non-execution clause known as the "Bulgarian clause" which provides for appropriate measures should the parties fail to meet their obligations, following a consultation procedure "except in cases of special urgency"; this clause was used in the agreements with Romania, Bulgaria, the Russian Federation, Ukraine, Kyrgyzstan, Moldavia, the Czech Republic, Slovakia, Kazakhstan and Belarus”, Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries Brussels, 23.05.1995 COM (95) 216 final, p. 7.

Por su parte el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances de Bulgaria en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, de 23 de julio de 2008, insistía sobre el fundamento de las decisiones de la Unión en el sentido de proseguir con la utilización de criterios positivos más que la aplicación de la condicionalidad negativa, que incluían condiciones estrictas o la aplicación directa de la super cláusula de salvaguardia. Tras declarar la falta de resultados positivos por la ausencia de colaboración del gobierno búlgaro en términos inequívocos, al subrayar que “Hasta ahora, Bulgaria no ha podido todavía demostrar que su sistema judicial funcione con tal eficacia. Las instituciones y los procedimientos suenan bien sobre el papel, pero en la práctica no consiguen resultados; se hacen recomendaciones, pero no se siguen. Los problemas de base permanecen y es preciso hacerles frente urgentemente”, la Comisión duda en seguir por la senda de la cooperación. Afirma de forma contundente que “por ello, de momento, la Comisión considera que el apoyo es más efectivo que las sanciones y no invocará las disposiciones de salvaguardia establecidas en el Tratado de Adhesión. No obstante, está claro que habrá que mantener durante un tiempo el Mecanismo de Cooperación y Verificación”<sup>358</sup>.

---

<sup>358</sup> El Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances de Bulgaria en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, de 23 de julio de 2008, [COM (2008) 495 final], en el apartado “Necesidad de mantener la cooperación”, subraya que “Que Bulgaria tenga una administración y un sistema judicial sanos que puedan hacer frente con éxito a la corrupción y a la delincuencia organizada no sólo interesa a dicho país, sino también a la UE. Así pues, la cooperación y el apoyo son esenciales. Por ello, de momento, la Comisión considera que el apoyo es más efectivo que las sanciones y no invocará las disposiciones de salvaguardia establecidas en el Tratado de Adhesión. No obstante, está claro que habrá que mantener durante un tiempo el Mecanismo de Cooperación y Verificación.

El informe de febrero en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación puso de manifiesto las significativas cantidades de ayuda que Bulgaria ha recibido en los últimos años de los Estados miembros y de la Comisión tanto en términos financieros como de experiencia técnica. Dicha ayuda no siempre ha dado los resultados esperados y existe una sensación cada vez mayor de frustración entre los Estados miembros que han ofrecido su apoyo, a causa de la falta de transparencia y de resultados en su trato con la administración búlgara y a la escasez de resultados conseguidos.

Es importante revigorizar el proceso de reforma, mediante una mejor utilización de la ayuda. Todas las partes tienen que hacer nuevos esfuerzos para ayudar a Bulgaria a tener éxito. Bulgaria reconoce su necesidad de recibir asesoramiento por parte de expertos independientes y de alto nivel. La Comisión está dispuesta a trabajar en cooperación con Bulgaria y con los demás Estados miembros para prestar esa ayuda, pero pide que los receptores permitan acceder a la información y utilicen el asesoramiento de manera estratégica y efectiva a fin de seguir adelante con la reforma”.

La actitud de la Comisión para que los candidatos, Bulgaria y Rumania, cumplan con los criterios y los compromisos y obligaciones pasaba por la cooperación positiva, como hemos resaltado anteriormente, pero, además, la propia Comisión implica a los Estados miembros en esta cooperación con los países candidatos. Así lo acreditan los documentos anteriores, especialmente el Informe relativo a Bulgaria de 2008, pero también el que se refiere a Rumania del mismo año anima a Rumania para que establezcan contactos con otros Estados miembros para hacer frente a los desafíos<sup>359</sup>. En ambos informes, en la rúbrica “Necesidad permanente de cooperación” la redacción es idéntica al afirmar lo siguiente:

“Es importante garantizar que se hace buen uso de la ayuda obtenida. Todas las partes tienen que hacer un esfuerzo renovado para ayudar a Rumanía a tener éxito. La Comisión está dispuesta a trabajar en cooperación con Rumanía y con los demás Estados miembros para prestar esa ayuda, pero esto exige que los receptores permitan acceder a la información y utilicen el asesoramiento de manera estratégica y efectiva a fin de seguir adelante con la reforma y el cambio”.

#### **4.1.3 Transformaciones políticas en los países candidatos**

El Tratado de Ámsterdam en las modificaciones sustanciales introducidas al Tratado de la Unión Europea, redactaba en el artículo 1 que entre los objetivos de la Unión se encontraba “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la

---

<sup>359</sup> El Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances de Rumania en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, de 23 de julio de 2008, [COM (2008) 494 final], en su apartado Perspectivas dice:

“Rumanía ha empezado a caminar en la dirección correcta. Las nuevas instituciones y procesos necesitan tiempo para demostrar su eficacia y es necesario permitirles que continúen con un rumbo constante. Dicho esto, es necesario un compromiso inequívoco y renovado a todos los niveles —todo el espectro político, la administración y el sistema judicial— para limpiar el sistema de corrupción y para respetar plenamente el Estado de Derecho. La Comisión anima fuertemente a Rumanía a que intensifique sus reformas y a que mantenga una estrecha colaboración con los otros Estados miembros y con la Comisión para poder abordar juntos y con éxito los importantes desafíos pendientes.

prevención y la lucha contra la delincuencia”<sup>360</sup>. Por lo tanto, estaba calmando los temores de algunos Estados miembros ante la eventual adhesión de los países de Europa Central y Oriental con un pasado muy distinto al de los países occidentales, cuyas negociaciones se estaban realizando en distintos estadios.

Como la propia Comisión Europea reconocía, “en la medida en que ha extendido la paz, la estabilidad, la seguridad, la prosperidad, la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho a lo largo del territorio europeo, es indudable que la quinta ampliación, como las anteriores, ha sido un éxito para todos los Estados miembros”<sup>361</sup>. Otra cosa muy distinta es que este proceso se ha producido de forma muy desigual en unos y otros países y la transformación y consolidación de las reformas tienen distinta lectura en los países adheridos a la UE en la primera oleada que en los dos países del mar Negro. Si partimos de la hipótesis de que la corrupción es incompatible con la democracia y el Estado de Derecho entonces debemos echar una mirada a los datos de Transparency International en su “índice de percepción de la corrupción”<sup>362</sup>.

Antes veamos qué decía el informe de 26 de septiembre de 2007 para saber cuál era el punto de partida para la segunda ampliación hacia el Este de Europa. En efecto, un Estado

---

<sup>360</sup> Tratado de Ámsterdam adoptado en el Consejo de la Unión de 16 y 17 de 1997, en vigor desde el 1 de mayo de 1999.

<sup>361</sup> Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “La ampliación dos años después – Un éxito económico”, COM (2006) 200 final, Bruselas 3.5.2006 apartado (4) in fine.

<sup>362</sup> Transparency International, elabora anualmente el “Índice de Percepción de la Corrupción” (IPC), que nosotros preferimos utilizar su nomenclatura en inglés (CPI) para evitar confusiones con otros índices. Como TI explica en sus informes, “El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparency International clasifica países según el grado de corrupción que se percibe como existente entre los funcionarios públicos y políticos. Es un índice compuesto, es decir, una encuesta de encuestas. Los datos relacionados con la corrupción se obtienen de sondeos a expertos y a empresas llevados a cabo por varias instituciones independientes y acreditadas. El IPC refleja opiniones de todo el mundo, incluyendo aquellas de expertos que residen en los países evaluados. Transparency International encarga la elaboración del IPC a Johann Graf Lambsdorff, profesor de la Universidad de Passau, Alemania”.

donde el sistema judicial no es independiente y no existe el sometimiento del propio Estado a las normas y principios del Estado de Derecho, está claro que reina la impunidad y la corrupción es imparable. En palabras del Transparency International: “Resulta esencial contar con un sistema judicial profesional e independiente a fin de eliminar la impunidad y hacer cumplir el estado de derecho imparcial, y promover la confianza de los ciudadanos, donantes e inversores. Si no se puede confiar en las cortes para que enjuicien a los funcionarios corruptos o para que ayuden en el rastreo y devolución de la riqueza ilícita, no será posible avanzar en la lucha contra la corrupción” Y al hablar de los Resultados de 2007 en el Informe comentaba que “la concentración de buen desempeño en países de Europa Oriental y Sudoriental refleja el efecto positivo sobre la lucha anti corrupción del proceso de adhesión a la Unión Europea”<sup>363</sup>.

Para el conjunto de países de Europa del Este que se adhirieron a la UE en 2004 Transparency International publicaba para 2004 el “Índice de Percepción de la Corrupción” del que se extraían las siguientes conclusiones: Entre los países de Europa del Este que habían experimentado un aumento de la corrupción se encontraba Polonia, que ocupaba el puesto 67, al mismo nivel que Croacia. Estonia y Eslovenia que eran los mejor clasificados, en el puesto 31, seguidos de Hungría, al mismo nivel que Italia en el 42; a continuación, venían Lituania en el puesto 44, la República Checa en el 51, Letonia y Eslovaquia en el 57 y Polonia y Croacia en el puesto 67. En esa época Bulgaria ocupaba el puesto 54 y Rumania el número 87. España ocupaba el puesto 22, Portugal el 27 y Grecia el 49 a título orientativo<sup>364</sup>.

---

<sup>363</sup> En su epígrafe “El buen Gobierno comienza en casa”. Informe de Transparency International (TI) de 25 de septiembre de 2007. <https://www.transparency.org/es>. En ese año, TI refiriéndose a los países europeos citaba que Croacia, República Checa, Italia, Macedonia, y Rumania habían obtenido mejoras considerables y que Austria había empeorado drásticamente su IPC.

<sup>364</sup> Transparency International. <https://www.transparency.org/en/cpi/2004>

En el Informe de Transparency International de 2007 los PECO que se habían adherido a la Unión Europea en mayo de 2004 ocupaban el siguiente ranking: Eslovenia 27, Estonia 28, Hungría 39, República Checa 41, Eslovaquia 49, Letonia y Lituania 51 y Polonia 61. Los países que serían Estados miembros en 2007 ocupaban Bulgaria 64 y Rumania 69. A título informativo otros Estados miembros de la UE o que lo serían en el futuro eran: España 25, Portugal 28, al nivel de Estonia, Italia 41, al mismo nivel que la República Checa, Grecia 56, sólo por delante de Polonia, Bulgaria, Croacia con 64 y Rumania<sup>365</sup>.

¿Cuál ha sido la evolución del grado de corrupción en el período 2004-2012 en los países que se integraron en la primera oleada? Mientras que Estonia empeoraba un puesto, Eslovenia pasaba al número 37, Hungría perdía cuatro puntos y se situaba en el 46, Lituania bajaba cuatro puestos hasta el 48 y la República Checa bajaba al 54 mientras Letonia mejoraba su situación subiendo tres puestos hasta el 54; Eslovaquia empeoraba hasta el lugar 62. Por su parte, Polonia mejoraba su clasificación ganando 26 puestos hasta el 41 y Croacia subía hasta el puesto 62. Por su parte, Bulgaria ha descendido hasta el puesto 75, es decir que la corrupción ha aumentado 21 puestos; Rumania ha mejorado su situación colocándose en el puesto número 66. Para que sirva de orientación, en el período 2004-2012 España pasó del puesto 22 al 30 e Italia del 42 al 72.

Como hemos reproducido más arriba, en 2007 Croacia, República Checa, Italia y Rumania habían mejorado su posición en el CPI con respecto al período anterior. En esa fecha Bulgaria ocupaba el puesto 64 con una puntuación de 4,1, mientras que Rumania estaba en el lugar 69 con una puntuación de 3,7. ¿Cuál es su situación en el CPI de 2012? Pues bien, Bulgaria ha pasado al número 75, empeorando notablemente su situación. Y Rumania curiosamente había recortado distancias y aparecía en el puesto 66 con una puntuación de 4,4.

---

<sup>365</sup> Transparency International. <https://www.transparency.org/en/cpi/2007>

Sin embargo, en el período posterior, desde 2012 hasta 2019, con punto intermedio en 2013 el panorama ha empeorado sensiblemente, con algunas excepciones, como es el caso de Estonia que ha pasado del puesto 32 al 28 y en 2019 se ha colocado en el puesto 18 y la República Checa que desde el puesto 54 en 2012 ha pasado al 57 en 2013 pero terminando en el 44 en 2019. Los peores Estados miembros procedentes de las ampliaciones no han experimentado mejoras y son Rumanía, que del puesto 66 pasó al 69 en el año 2013 y terminando en el 70 en el ranking de 2019. Por su parte, Bulgaria ha permanecido en el mismo entorno pasando del puesto 75 en 2012 al 77 en 2013 y quedando en el puesto 74 en 2019. Por lo que respecta a Hungría es sin duda el Estado miembro que ha batido el record al situarse en el puesto 70 en 2019, desde la posición 46 en 2012 y el 47 en 2013. Croacia se ha mantenido en los mismos niveles desde el puesto 62 en 2012 pasando al 57 en 2013 y al 63 en 2019. El resto de los Estados miembros de Europa Central y Oriental, en 2019, quedan entre los puestos 35 de Eslovenia y Lituania al 44 de Letonia y el 59 de Eslovaquia. La conclusión es que la condicionalidad impuesta para la lucha contra la corrupción ha sido ineficaz en la mayoría de los PECO e incluso ha empeorado en el caso de Hungría, país donde el primer ministro Viktor Orban ha arrasado en las elecciones celebradas el 4 de abril de 2022, con un 55% de los votos emitidos. La reacción de las Instituciones de la Unión Europea puede verse coartada al ser el resultado de unas elecciones democráticas con la victoria del partido FIDESZ, al que pertenece Viktor Orban y quien mantiene un contencioso con Bruselas, debido al déficit democrático de las políticas del gobierno de Budapest.

Dicho todo lo anterior con las mayores reservas y el rigor necesario basado en fuentes que no siempre son fiables, es necesario decir lo que se ha podido observar después de que se produjera la adhesión de los PECO a la Unión Europea, tras más de 10 años desde que formalmente se integraron los ocho primeros PECO. El proceso de negociaciones comerciales que ha conducido a la ampliación de la UE hacia el Este de Europa debe considerarse como la

herramienta que ha hecho posible el desarrollo político, la implantación de la democracia, el Estado de Derecho y las libertades económicas. Sobre la permanencia de los efectos de la transformación democrática hablaremos en el momento de las conclusiones.

Aun hoy persisten grandes dudas sobre la efectividad de los objetivos de la integración de los países que se distanciaban más de los estándares europeos, no sólo por su lejanía, sino porque “suspendieron los exámenes” de 2004 y se vieron rezagados a una segunda convocatoria tres años después. El incumplimiento de la condicionalidad, establecida por los criterios para la adhesión, exigió un más cuidadoso control y el endurecimiento de la condicionalidad política que había sido adulterada por el estado de la corrupción, el crimen organizado y el inexistente poder judicial independiente que convirtieron a estos países en auténticas “falsocracias” con partidos políticos en la cima de la corrupción.

La Comisión prefirió utilizar en sus negociaciones con los PECO la condicionalidad positiva mediante la cooperación con instrumentos financieros de ayuda incluidos en las Asociaciones para la Adhesión, además de todo tipo de subvenciones de programas para el desarrollo democrático, como sucedía con el Programa PHARE. No obstante, también se estudió la posibilidad de recurrir a la aplicación de criterios de condicionalidad negativa, como en el caso de la fase final de las negociaciones para la adhesión con Rumania, que estuvieron a punto de ser abortadas por el incumplimiento en las reformas del sistema judicial y la débil lucha contra la corrupción y el crimen organizado. Como ya hemos aludido más arriba, no eran escasos los textos legales que insistían de forma reiterada en la necesidad de cumplir los criterios políticos para la adhesión.

Ya se tenía la conciencia de que durante las negociaciones con los 10 candidatos que accedieron a la UE en 2004 la Unión no disponía de los mecanismos necesarios para paralizar

las negociaciones en caso de incumplimientos por parte de los candidatos, pero esto no se sabrá nunca porque las negociaciones transcurrieron por cauces controlados por la Comisión. En cambio, en el Tratado de Adhesión con Rumania y con Bulgaria se incluyó la “cláusula de salvaguardia” de demorar las negociaciones en el supuesto de incumplimiento de las condiciones impuestas.

Podríamos extraer muchas más conclusiones positivas del proceso de transformación política en los países que se integraron en la Unión en la primera oleada de 2004 que en la que sucedió tres años después. Sin embargo, hay elementos comunes que no se pueden despreciar si queremos mantener una mínima coherencia científica. La transformación política de las estructuras de poder no es posible sin una adecuada estructura administrativa, lo que significa que debe gozar de eficacia, independencia y transparencia. Sin estas premisas no sería posible la transformación política y mucho menos la económica junto con la adopción y aplicación del *acquis communautaire*. Aun así, al principio del período, coincidiendo con la desaparición de las antiguas estructuras del Estado socialista, se desarrolló tan elevado nivel de corrupción y de pillaje político-económico que los criterios de condicionalidad impuestos obligaban a una estrecha y continua supervisión, que no siempre se pudo ejercer.

Como elemento complementario para el buen funcionamiento de una administración eficiente, democrática y transparente debe existir un poder judicial independiente del gobierno y un sistema legal justo y adecuado que disponga de una policía judicial al servicio de la lucha contra la corrupción. La adopción de ayudas financieras y, particularmente, los Fondos Europeos transferidos a los gobiernos beneficiarios, promueven la corrupción si no existiera un adecuado plan de lucha para combatir el crimen organizado, instalado en las administraciones a todos los niveles. Estos son elementos esenciales en cualquier sistema, aunque no pocos antiguos Estados miembros tienen las mismas carencias que los países

candidatos, a pesar de que frecuentemente se declara que se trata de mejorar la situación. Un sistema fiscal injusto, inadecuado a la estructura del Estado y las desigualdades sociales potenciadas por las grandes diferencias salariales hacen inviables las transformaciones políticas necesarias.

Desde esta perspectiva debemos examinar la situación de los países candidatos cuando ya estaban a las puertas de la integración, después de haber sufrido la etapa de preadhesión y haber aplicado las reformas como consecuencia de las conocidas “*Implementation of recommendations for improvements*”, que se incluían en los “*Comprehensive monitoring report on preparation for membership*” para cada país candidato. Hay que tener en cuenta que la estructura de dicho documento era común para todos los países candidatos, que se dejaron de preparar cuando ya se habían integrado. Por esta razón consideraremos el informe de 2003 para los Estados miembros desde 2004 y el informe de 2005 para Bulgaria y Rumanía.

En el Informe correspondiente a Polonia<sup>366</sup> se subraya el estado relativamente razonable de sus progresos en la reforma política y administrativa recordando que entre las reformas acometidas por el gobierno está la adopción de la regulación de la función pública y que no se prevén otras reformas<sup>367</sup>. En relación con las reformas introducidas en el sistema judicial para modernizar su capacidad, se han completado los niveles inferiores de la Administración de justicia, que es donde tienen lugar la mayor parte de los procedimientos,

---

<sup>366</sup> Commission of the European Communities, “Comprehensive monitoring report on Poland’s preparation for membership” {COM (2003) 675 final} SEC (2003) 1207, Brussels, 5.11.2003.

<sup>367</sup> El Informe relativo a Polonia, en su apartado relativo a la Administración pública, subraya que “The legislation and structures necessary for the proper functioning of the civil service, as well as the public administration as a whole, are in place, and no major changes are foreseen in the near future. The civil service law has been in force since July 1999 and is generally in accordance with EU standards.” “Comprehensive monitoring report on Poland’s preparation for membership”, SEC (2003) 1207, Ibidem, p. 13.

aunque no se han previsto las dotaciones necesarias para su buen funcionamiento<sup>368</sup>. Por lo que se refiere a las medidas para combatir la corrupción se subraya que ésta ha contaminado todas las esferas de la sociedad y constituye un serio problema, por lo que debe ser una prioridad combatirla<sup>369</sup>.

Respecto a Hungría, la Comisión en el último informe previo a la integración en la UE<sup>370</sup> esperaba que el gobierno surgido después de las elecciones acometea las reformas pendientes durante el período de pre adhesión<sup>371</sup>. Y se incluían severas críticas a la

---

<sup>368</sup> En efecto, tras reconocer la idoneidad de la ampliación de los tribunales, se critica que esta medida no se ve acompañada con el aumento del número de jueces y personal administrativo necesario; “The most important changes have been introduced at the lowest level of the Polish judicial system, mainly with the introduction of a new layer of courts – borough courts – to deal with misdemeanour cases. This reform is highly significant, because between 85% (2001) and 88% (2002) of all court cases are dealt with at the level of district courts. 15 However, the creation of this new layer of courts was not accompanied by a proportional increase in the number of judges, administrative staff and equipment” “Comprehensive monitoring report on Poland’s preparation for membership”, SEC (2003) 1207, Ibidem, pp. 14 y 15.

<sup>369</sup> El nivel de corrupción existente en todos los países de Europa Central y Oriental, desde la desaparición del sistema comunista ha sido muy alto y constituye un verdadero cáncer de las Administraciones públicas, aunque en el caso de Polonia esta lucha se ha visto altamente recompensada. Dice el Informe en relación con las medidas anti corrupción: “Corruption is perceived to be increasing from an already relatively high level in Poland. It is considered to affect all spheres of public life. There has been very little progress in combating corruption, and the existing perception has been borne out in various highprofile corruption cases recently. In September 2002, the Council of Ministers adopted a programme for combating corruption entitled the “Anti-Corruption Strategy”. The document states that the government is fully aware of the threat posed by corruption to Poland’s development and considers that fighting it is a priority”, “Comprehensive monitoring report on Poland’s preparation for membership”, SEC (2003) 1207, Ibidem, p. 16.

<sup>370</sup> Commission of the European Communities, “Comprehensive monitoring report on Hungary’s preparation for membership”, {COM (2003) 675 final}. SEC (2003) 1205 final, 05.11. 2003.

<sup>371</sup> La Comisión alentaba la continuación de las reformas pendientes y subrayaba que la responsabilidad de las reformas dependía de la coordinación del Primer Ministro con el ministro del Interior: “The reform of the Hungarian public administration has continued under the new government, aiming at the functional, organisational and legal modernisation of the system. The overall responsibility for the reform currently lies with the Prime Minister’s Office and the Ministry of the Interior”. “Comprehensive monitoring report on Hungary’s preparation for membership”, SEC (2003) 1205 final, p. 13.

independencia del sistema judicial húngaro, en especial hacia falta la energía necesaria del Fiscal general en la persecución de la corrupción política<sup>372</sup>.

La República Checa, como ya lo hemos comentado, formaba parte del grupo de países más avanzados en las reformas tanto políticas como económicas y en la adopción y transposición del *acquis communautaire*. La Comisión Europea en su Informe<sup>373</sup> correspondiente así lo subraya, especialmente cuando se refiere a la adopción de la ley reguladora de la función pública, dentro del marco de modernización de la Administración para lograr que sea estable, eficiente, profesional e independiente de las influencias de los políticos<sup>374</sup>. El *Report* señala que los progresos en la reforma de la capacidad del sistema judicial han sido importantes y que se han dado importantes pasos para combatir la corrupción con el establecimiento de las estructuras necesarias<sup>375</sup>.

---

<sup>372</sup> El *Report* al tratar la situación del sistema judicial y de la corrupción era muy claro: “The current Prosecutor-General, who was elected by the previous Parliament for six years, has had to face in the past months repeated rejections of his answers to Parliamentary interpellations. Parliamentarians of the governing parties have criticised his alleged lack of action in investigating potential corruption cases under the previous government.”, p. 14.

The Hungarian law enforcement system appears to be adequately structured for the fight against corruption. However, Hungary should further increase its administrative capacities, in particular as regards co-operation among all the different governmental bodies involved in combating corruption and as regards the training of its officials”. *Comprehensive monitoring report on Hungary’s preparation for membership*”. SEC (2003), *Ibidem*, p. 18.

<sup>373</sup> Commission of the European Communities. “Comprehensive monitoring report on the Czech Republic’s preparation for membership” {COM (2003) 675 final} SEC 2003) 1200 Brussels, 5.11.2003.

<sup>374</sup> Así lo subraya el Informe al referirse a la Administración pública: “The Czech Republic accomplished a significant step forward in May 2002 by providing a specific legal framework for its civil service with the adoption of its Civil Service Act. The act sets out the legal status of the central state administration officials and aims at creating an independent, transparent, stable, liable, efficient, professional and nonpolitical public administration”. “Comprehensive monitoring report on the Czech Republic’s preparation for membership”, SEC (2003) 1200, *Ibidem*, p. 12.

<sup>375</sup> El *Report* referido a la República Checa es muy positivo al subrayar tanto las reformas en el sistema judicial como la lucha contra la corrupción: “The speed and efficiency of the enforcement of civil judgements have been significantly improved since the establishment of the Chamber of Judicial Executors, which began operating in 2001 under the Act on Private Bailiffs. 108 judicial executors’ posts have been created and appear to be working efficiently

.....

The Czech Republic has taken a number of administrative and legal measures to strengthen the fight against corruption. The legal instruments required by the *acquis* are almost all in place, and the

En relación con la situación de los dos países candidatos del mar Negro, Bulgaria y Rumania, que se incorporaron a la Unión en 2007, vamos a considerar el “2005 *Comprehensive Monitoring Report*”, que, aunque conserva la misma estructura de los anteriores informes, ha sufrido algunas variaciones en su presentación. Por lo tanto, la exposición variará ligeramente respecto a los que ya hemos examinado correspondientes a los ocho restantes PECO que se integraron en la Unión Europea en 2004. Respecto a Rumania, se hace referencia a las reformas realizadas y a las recomendaciones para las reformas pendientes, que se extienden desde la mejora en la calidad de la legislación y su correcta aplicación, a la coordinación en el desarrollo de la modernización de las Administraciones públicas<sup>376</sup> y, muy especialmente, la Administración de justicia. Pero el *Report* también hace hincapié en la lucha contra la corrupción, que alcanza límites intolerables<sup>377</sup>. El tráfico de

---

necessary structures within law enforcement agencies and the judiciary have been created. However, the main problem remains the relatively unimpressive results in the prosecution of corruption cases. “Comprehensive monitoring report on the Czech Republic’s preparation for membership”, SEC (2003) 1200, p. 14.

<sup>376</sup> Efectivamente Rumania ha sufrido un grave problema de falta de interés político en acometer las reformas, la escasez de cuadros profesionales y la falta de cualificación de los funcionarios que debían aplicar las normas existentes. La descripción que hace el *Report* del perfil del país es increíble: “The quality of legislation needs to be improved. Political advisors, rather than professional civil servants, usually develop legislation, policies, strategies and administrative action plans. Proposed legislation is often sent to Parliament without taking into account the economic implications, compliance possibilities, or the public administration’s capacity to enforce it. Impact assessment, in general, is weak; consultation with stakeholders, whilst improving, needs to be made more systematic” ...

“Increased emphasis is being given to the implementation of legislative acts once they have been adopted. This is important, although the norms for implementing legislation are not always published. In practice this tends to provide civil servants and public servants with the power to interpret regulations as they see fit, in particular concerning legal requirements and administrative procedures for licenses and permits as well as in the area of taxation, creating greater opportunity for bribery and corruption.”, European Commission, Romania 2005 Comprehensive Monitoring Report {COM (2005) 534 final} 2005 SEC (2005) 1354, Bruselas, 25 de octubre de 2005, p. 8.

<sup>377</sup> Por lo que se refiere a la corrupción el panorama es desolador ya que no ha habido interés en el gobierno en erradicar el problema que ha afectado incluso a la estabilidad política del país, lo que no es exclusivo de Rumania: “Surveys and assessments conducted by both national and international organisations confirm that corruption remains a serious and widespread problem that affects many aspects of society. The impact to date of Romania’s fight against corruption has been limited, there has been no significant reduction in perceived levels of corruption and the number of successful prosecutions remains low, particularly for high-level political corruption. Nevertheless, there has been an increase in the political will to tackle corruption and several steps were taken that could have a

seres humanos, especialmente la explotación de mujeres para el negocio de la prostitución, reviste un problema internacional<sup>378</sup>.

Para tratar la situación en Bulgaria vamos a utilizar la misma estrategia ya que ambos informes son similares y, evidentemente, de la misma fecha. Ya en julio de 2005 la Asamblea Nacional adoptó una declaración de principios sobre las prioridades del país, que comprendía la adopción de la legislación comunitaria (sic), la reforma del sistema judicial, el acceso a la seguridad social y a una educación de calidad para la población. Además, se abordó la necesidad de integración de las minorías étnicas, especialmente gitanos y turcos. Hay que reconocer que la corrupción y las elecciones han interferido en la mejora de las condiciones para la integración de Bulgaria en la UE<sup>379</sup>. El estado de la Administración se encuentra en condiciones deficientes provocando una situación grave, ya que las garantías del Estado de Derecho no están aseguradas por las deficiencias de la Administración pública<sup>380</sup>.

---

positive impact if implemented fully. European Commission, “Romania 2005 Comprehensive Monitoring Report”, SEC (2005) 1354, Bruselas, 25 de octubre de 2005, p. 13.

<sup>378</sup> La trata de blancas de mujeres rumanas constituye uno de los problemas más serios en la sociedad, pues los políticos no actúan de forma decidida para erradicar esta lacra social cuyas redes se extienden por numerosos Estados miembros, aunque no es la única forma de tráfico de personas: “Trafficking in human beings Romania remains a country of origin, transit and destination for victims of trafficking in human beings, the majority of whom are young women and children who are sexually exploited. There are also children and disabled persons trafficked for use as street beggars. The National Action Plan on trafficking of human beings has had only a limited impact. An inter-agency team of experts from the police, NGOs and the National Authority for the Protection of Children’s Rights is currently working on a National Anti-Trafficking Response at the strategic and operational level. In July 2005 a Law was adopted on the freedom of movement abroad of Romanian citizens which reinforced the strict controls on unaccompanied minors leaving the country”. “Romania 2005 Comprehensive Monitoring Report”, SEC (2005) 1354, Ibidem p. 15.

<sup>379</sup> De acuerdo con el *Report 2005*, la situación del país no era muy negativa en relación con la transposición de la legislación, como hemos visto en otra parte de este trabajo: “Bulgaria has achieved an acceptable degree of alignment as regards the transposition of directives, but although efforts were made to minimise the interruption of the legislative process due to the election, the adoption of certain key pieces of legislation was disrupted by the election process, and the momentum of the implementation of reforms was somewhat delayed”. European Commission. Bulgaria 2005 Comprehensive Monitoring Report {COM (2005) 534 final} SEC (2005) 1352, Bruselas, 25 de octubre de 2005, p. 6.

<sup>380</sup> Es sumamente clarificadora la descripción que el *Report* hace de la situación de la Administración, que coloca al país al borde del subdesarrollo: “Although public administration

Existen dos problemas relacionados, por una parte, un retraso en la modernización de la Administración de justicia, a pesar de las mejoras realizadas pero que no cuentan con el desarrollo adecuado, y una corrupción desbocada, que no contribuyen a mejorar el marco de libertades públicas y un entorno propicio para las inversiones que mejoren el sistema productivo. Aunque el *Report* de la Comisión es incluso benévolo con la verdadera situación del país son muchas las deficiencias en el sistema judicial<sup>381</sup> y la lucha contra la corrupción no tiene el éxito deseado por estar extendida por toda la sociedad. El escaso interés por luchar contra la corrupción política y administrativa constituye una lacra social que no contribuye a facilitar la mejora económica del país<sup>382</sup>.

---

reform remained a government priority during the reporting period, Bulgaria has made only very limited progress with regard to relevant legislative developments. The structures in charge of preparing and implementing public administration reform are difficult to assess, as important changes are still planned, including the establishment of a fully-fledged Ministry of State Administration.

Bulgaria needs to give priority to closing gaps in existing legislation and to ensure the establishment of a legislative framework guaranteeing the principles of legality, accountability, reliability and predictability in the workings of the public administration. Further efforts are required in terms of making the public service more resistant towards corruption, including preventive measures European Commission. Bulgaria 2005 Comprehensive Monitoring Report {COM (2005) 534 final} SEC (2005) 1352, Bruselas, 25 de octubre de 2005, p. 7.

<sup>381</sup> En relación con las mejoras en la capacidad del sistema judicial, el *Report* señala que: “The legal framework has undergone important changes, including in relation to the establishment of a probation system, witness protection, extradition, international private law, enforcement of civil judgments, legal aid, the execution of penalties and alternative dispute resolution (mediation). These new provisions require swift and correct implementation. Hence it is important that implementing regulations be adopted quickly, that staff be trained to implement them without further delays and that sufficient budgetary provisions be made available. Expected legislation has not been adopted in relation to civil procedures”. European Commission. “Bulgaria 2005 Comprehensive Monitoring Report” {COM (2005) 534 final} SEC (2005) 1352, Ibidem p. 8.

<sup>382</sup> Así de contundente es el *Report* de la Comisión en el tema de la escasez de resultados en la lucha contra la corrupción de cuello blanco: “Surveys and assessments conducted by both national and international organisations confirm that widespread corruption remains a cause for concern and affects many aspects of society. There is a positive downward trend as far as administrative corruption is concerned, but the overall enforcement record in the field of corruption remains very weak. The main problem is weak results in the investigation and prosecution of corruption cases. There were no reported cases of completed prosecutions of high-level or political corruption cases, and very few concerned members of the magistracy”. European Commission. “Bulgaria 2005 Comprehensive Monitoring Report” {COM (2005) 534 final} SEC (2005) 1352, Ibidem p. 11.

Curiosamente en la Comisión Europea había una gran euforia a mediados de la década de 1970 cuando se elaboraban los informes con conclusiones que posteriormente se revelarían demasiado optimistas. Claro está, ya lo hemos dicho, los objetivos políticos y ciertos intereses económicos contribuían a la ceguera que impedía ver la realidad de los hechos, consecuencia que no se reconocería hasta mucho después de la adhesión. Recordemos que desde 1999 la Comisión Europea aseguraba explícitamente que en general todos los países candidatos cumplían los criterios políticos de Copenhague, con términos tales como que “*over the past five years, progress in consolidating and deepening democracy and respect for the rule of law, human rights and the rights of minorities has been considerable*”.<sup>383</sup>

#### 4.1.4 Adopción del acervo comunitario

Con frecuencia se ha caído en la tentación, por parte de la mayoría de los estudiosos de la ampliación de la UE hacia Europa oriental, de reducir los criterios de

---

<sup>383</sup> Para que no haya dudas de tergiversar las manifestaciones escritas de la Comisión creo que es necesario reproducir una breve referencia del “*Strategy Paper and Report*” de 2002, donde se observa la buena disposición y el desconocimiento de la realidad por parte de la Institución:

“Work continued to consolidate and modernise the public administration. A legal framework for the civil service has now been established in all candidates, and training of civil servants has become the norm. Several countries have progressed with establishing codes of conduct, clear distinctions between political and administrative responsibilities, and putting in place legislation on access to public information.

Most countries have advanced in reforming and strengthening their judicial system, a key factor in ensuring respect for the rule of law and the effective enforcement of the *acquis*. Decisive steps forward were taken in most countries in adopting basic legislation, strengthening human resources and improving working conditions. In several countries, progress was made in developing and reinforcing mechanisms to ensure that court decisions are duly enforced, and in improving citizens' access to justice. In most countries, further progress was made in tackling the problem of judicial backlogs. Efforts to further consolidate reforms in this area will need to continue.

Progress has been made in the fight against corruption, fraud and economic crime, but this area remains a source of concern. Anti-corruption strategies are now in place in most countries and anti-corruption bodies have been further reinforced. Further progress has been made in terms of legislation, including in such areas as public procurement and the financing of political parties, and significant efforts have been made in terms of awareness raising. There are indications that in a number of countries, popular awareness of the dangers of corruption for the economy and society as whole is increasing. Encouraging developments noted as regards transparency, accountability and efficiency of the public administration are of relevance also in this field. Efforts must be sustained”. “Towards the enlarged Union - Strategy Paper and Report of the European Union on the progress towards accession by each of the candidate countries”, COM (2002) 700 final, Bruselas 9 de octubre de 2002.

condicionalidad que afectan al sistema político y a la estructura económica, sin apreciar la verdadera dimensión de la adopción del acervo comunitario. La Comisión Europea, publicaba anualmente los “*Regular Reports*” referidos a cada país candidato, lo que aseguraba un control en la adopción de las normas, reglas y regulaciones que conforman el derecho comunitario y la integración de las exigencias de las políticas comunitarias, mediante la negociación de los capítulos que a medida que se iban cerrando conduciría a la conclusión de las negociaciones para la adhesión que, con los diez primeros países, tuvo lugar en diciembre de 2002 en Copenhague.

De los Criterios de Copenhague se derivaba la necesidad de que los países candidatos a la adhesión tuvieran la capacidad de asumir las obligaciones y suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria y, desde 1995, estos países deberían asumir también la obligación de integrar las normas y procedimientos de la Unión Europea en sus ordenamientos nacionales. El Consejo de Niza, del 6 al 9 de diciembre de 2000, en su apartado 7, relativo a la Ampliación, manifestaba “su satisfacción por los esfuerzos realizados por los países candidatos para aplicar las condiciones que permitan la asimilación, el establecimiento y la aplicación efectiva del acervo”.

Es decir que en la fase de pre-adhesión los Estados candidatos deberían realizar y ejecutar las tareas y reformas necesarias para prepararse para la adhesión y, decía el Consejo de Niza “en especial en lo que respecta al refuerzo de sus capacidades administrativas, con el fin de poder ingresar en la Unión lo más rápidamente posible”. Por lo tanto, se trataba de una condicionalidad *ex ante* que debería haberse cumplido y vigilado por los Servicios de la Comisión, lo que no sucedió por haber entrado en colisión con los principios de condicionalidad política. Pero esto no significaba que el proceso de transposición de la legislación comunitaria finalizase en la fecha de la adhesión pues, en el caso de la primera

ampliación el 1 de mayo de 2004, además de adoptar el *acquis communautaire* permanecía la obligación de transponer la legislación comunitaria que así lo requería, fundamentalmente las directivas.

Hay que destacar que la La Comisión Europea elabora anualmente un informe relativo al control de la aplicación del Derecho comunitario en respuesta a las solicitudes del Parlamento Europeo, conforme a la Resolución de 9 de febrero de 1983 y de los Estados miembros, de acuerdo al punto 2 de la declaración n° 19 que figura anexa al Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992. Igualmente, los informes son el resultado de los requerimientos del Consejo Europeo y del Consejo de la UE. Como ejemplos de estas prácticas habituales nos vamos a referir a algunos documentos relacionados con este tema que se publicaron tras la adhesión.

El informe periódico, con el título de “Informe Anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario”, referido al año de la primera gran adhesión de los PECO, 2004, analizaba la situación del cumplimiento de la obligación de transposición de todos los Estados miembros, al tiempo que subrayaba el nivel de incumplimiento o déficit de transposición<sup>384</sup>. En dicho informe podemos apreciar que no sólo algunos países de Europa Central y Oriental incurrían en un deficit de transposición sino que también varios de los antiguos Estados miembros eran aun más incumplidores<sup>385</sup>. Pero ésto no quería decir que con la ampliación de la Unión Europea hubiera aumentado el déficit de transposición existente

---

<sup>384</sup> En el Anexo documental de este trabajo figura la forma de presentación, sin el gráfico, del *Single Market Scoreboard* correspondiente a julio de 2014.

<sup>385</sup> El Informe correspondiente a 2004 apuntaba: “La comunicación de las medidas nacionales de transposición mostraba ya en agosto de 2004 que la media de los diez nuevos Estados miembros era del 94,14 % (la de los 15, era del 97,96 %). Al 31 de diciembre de 2004 la media de los 25 era del 97,69 %; la de los diez nuevos miembros, del 97,30 % y la de los 15, del 97,95 %. Lituania ocupaba el primer puesto (99,45 %), seguida de España (99,09 %), Austria (98,81 %), Dinamarca (98,81 %) y Hungría (98,66 %)”, Informe Anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (2004) {SEC (2005)1446} {SEC (2005)1447}, Bruselas, 23.12.2005 COM (2005) 570 final, p. 3.

pues ya venía produciéndose una tendencia decreciente en el ritmo de la transposición, que continuó incluso con la integración de nuevos Estados miembros procedentes de Europa Central y Oriental, como reconocen algunos estudios especializados<sup>386</sup>.

Además de este informe, la Comisión también publicaba otros documentos relacionados con la transposición de directivas y su control. No hay que olvidar que el Mercado interior sólo funciona correctamente si la transposición de la legislación comunitaria se realiza dentro del plazo para su entrada en vigor. Es necesario, pues, un control riguroso por parte de la Comisión Europea ya que es una fundamental responsabilidad suya. No sólo es necesario poner de relieve el déficit, es decir la falta de transposición legislativa, sino también animar a los Estados miembro en el cumplimiento de sus obligaciones, que no deja de ser una condicionalidad impuesta a los PECO y a todos los los Estados miembros.

El “*Internal Market Scoreboard*” de Julio de 2004, en el apartado “*Transposition*” podemos leer por primera vez que la Comisión denuncia la gran disparidad en la tarea de transposición de la legislación comunitaria entre los 10 nuevos Estados miembros que acababan de integrarse en la Unión, señalando a Eslovaquia y la República Checa<sup>387</sup>. No obstante hay que subrayar que entre los antiguos Estados miembros de la Unión también

---

<sup>386</sup> Así se subraya en la obra “*European Union Law*” en el capítulo “*Public enforcement of Union law*”: Member States appear to be improving with respect to the implementation of directives however. In its eighteenth Annual Report COM (2001) 309 the Commission reported sharp improvement in the transposition rate with Member States achieving the highest since 1992. The Commission was particularly encouraging by the fact that the transposition rate was up across all Member States. This improvement continued and, by 2004, the situation had further improved even with enlargement”, Margot Horspool y Matthew Humphreys, “*European Union Law*”, Oxford University Press, 2012, p. 226.

<sup>387</sup> La referencia a esta situación está redactada en los siguientes términos, aunque llama la atención de que los datos disponibles deben ser interpretados con cautela: “First indications are that there are big disparities among the EU-10 Member States in transposing Internal Market directives. Some, such as Lithuania and Slovenia, have already notified national implementing laws for the vast majority of Internal Market directives. However, others such as Malta, Slovakia and the Czech Republic still have much to do. The transposition figures we have for EU-10 Member States are preliminary figures and should be interpreted with care. “*Internal Market Scoreboard*”, Comisión Europea, julio 2004, núm. 13, p. 5.

había varios con un “déficit de transposición” excesivo, como era el caso de Francia, Suecia y Países Bajos<sup>388</sup>. Para que podamos comparar las disparidades a las que alude el informe de julio de 2004, señalemos que Lituania, Polonia y Eslovenia ocupan un lugar destacado en el cumplimiento de sus obligaciones mientras que la República Checa y Letonia se encuentran entre los rezagados<sup>389</sup>.

El trabajo de transposición de la legislación comunitarias para los nuevos Estados miembros era una tarea árdua. Ya hemos subrayado que fundamentalmente este esfuerzo se requería para la transposición de directivas, pero tanto los Tratados como los Reglamentos y Decisiones de las Instituciones comunitarias también eran directamente aplicables. Era fundamental que este sistema funcionara para tener la garantía de que tanto los ciudadanos como las Instituciones nacionales y los operadores económicos actuaran correctamente.

---

<sup>388</sup> At a time when Member States need to redouble their efforts, many of them appear to have gone into reverse. France again has the worst record, its already big transposition deficit having got even bigger since the last Scoreboard in May 2003. Sweden’s record is also disappointing, as its deficit has almost doubled since May 2003. The Netherlands has also seen a big increase in its deficit. Ireland, Portugal and Austria have all improved their records significantly. Ensuring that delays in transposing Internal Market directives into national law do not go on indefinitely is also important. This is why the EU Heads of State and Government set a ‘zero tolerance’ target for directives whose transposition is over 2 years late. “Internal Market Scoreboard”, Comisión Europea, julio 2004, núm. 13, p. 11.

<sup>389</sup> El informe en el apartado “*State of transposition of internal market legislation in the EU-10 Member States*”, señala las diferencias entre los nuevos Estados miembros en la obligación de transposición de directivas: “Lithuania has notified national measures for all but 0.8% of Internal Market directives, while Poland and Slovenia have notified measures for all but 3.9% and 5.7% respectively. The number of national measures they have notified is significant, given that notification of national implementing measures only became a legal obligation upon their EU accession on 1 May 2004. Six of the EU-10 Member States have not, however, notified national measures for over 10% of Internal Market directives. Of these, Malta, the Czech Republic, Latvia and Cyprus each still has to notify national implementing measures for over 275 directives”. “Internal Market Scoreboard”, Comisión Europea, julio 2004, núm. 13, p. 13.

La Comisión adoptó una iniciativa, en 2001, que procedía de las prácticas de la OCDE, y que se considera el precedente comunitario de la política de “*Better Regulation*”<sup>390</sup>, con objeto de facilitar la comprensión de la legislación comunitaria y su simplificación<sup>391</sup>.

A pesar de las innovaciones adoptadas por la Comisión no cabe la menor duda de que la tarea de la transposición legislativa, incluso para los juristas, resulta a veces difícil y compleja, aunque la Comisión adoptó un gran número de acciones para simplificar los procedimientos y facilitar su comprensión a los destinatarios de la legislación comunitaria<sup>392</sup>.

---

<sup>390</sup> Se trata del “European Governance- A White Paper”, que en español se ha publicado como “La Gobernanza Europea-Un Libro blanco”, Communication from the Commission of 25 July 2001 “European governance - A white paper”, COM (2001) 428 final, D.O. C 287 de 12.10.2001.

<sup>391</sup> El Libro blanco-La Gobernanza Europea, en su apartado Mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados, propone algunos cambios:

.....  
“En el marco de su función legislativa, la Unión tendrá que estudiar la manera de acelerar el proceso legislativo. Deberá encontrar un justo equilibrio entre la imposición de un enfoque uniforme allí donde éste sea necesario y la introducción de una mayor flexibilidad en la aplicación específica de las normas. Deberá asimismo reforzar la confianza en la manera en que la opinión de los expertos influye en las decisiones políticas.

La Comisión deberá:

- fomentar un mayor uso de los distintos instrumentos de acción pública (Reglamentos, Directivas marco, mecanismos de corregulación),
- simplificar ulteriormente el Derecho comunitario existente y animar a los Estados miembros a simplificar las reglamentaciones nacionales de aplicación de las disposiciones comunitarias,
- publicar directrices sobre la obtención y utilización de la opinión de los expertos, de manera que quede claro cuál es el dictamen emitido, de dónde procede, cómo se utiliza y qué otras opiniones alternativas existen. Se precisa también una aplicación más rigurosa de la legislación comunitaria no sólo para garantizar la eficacia del mercado interior, sino para reforzar la credibilidad de la Unión y de sus instituciones.

La Gobernanza Europea-Un libro blanco, COM (2001) 428 final (2001/C 287/01), DO C 287 de 12.10.2001. p. 3.

<sup>392</sup> En el trabajo realizado por la jurista Evelina A. Vitkute señala que la Comisión Europea ha sido muy activa en este asunto: “Creation of better regulation measures was the basis for very intensive actions of the European Commission. For example, since 2005 the European Commission drafted and implemented 640 initiatives aimed at simplification, codification or recasting of legal acts. Vitkute, Evelina Agota, “EU Initiative of Better Regulation and its status in Lithuania”. European Integration Studies, núm. 8, Kaunas University of Technology, Kaunas 2014, p. 30.

Algunos trabajos realizados en los nuevos Estados miembros sobre este tema así lo subrayan y sus resultados no han sido muy satisfactorios<sup>393</sup>.

Los países candidatos, posteriormente integrados tras la ratificación de los Tratados de Adhesión, habían firmado la Asociación para la Adhesión con objeto de contar con la ayuda de instrumentos financieros para aplicar las prioridades y apoyar los esfuerzos de los gobiernos en su proceso de adhesión. Además del programa PHARE los candidatos disponían de un “Programa nacional para la adopción del acervo comunitario” (PNAA) como ya hemos señalado.

El 25º Informe anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario correspondiente a 2007 subrayaba la preocupación de la Comisión por la correcta aplicación del Derecho comunitario y la dificultad de la transposición de la legislación de la Unión en los Estados miembros. Debemos llamar la atención que este no era un problema de los nuevos Estados miembros sino de la mayor parte de los Estados de la Unión. Conscientes del problema, la propia Comisión acuerda el establecimiento de una red de funcionarios en los Estados miembros para coordinar la trasposición de las nuevas directivas<sup>394</sup>.

---

<sup>393</sup> En el trabajo de Evelina A. Vitkute sobre los resultados en Lituania, se señala que: “Though the Programme on Better Regulation is officially being implemented in Lithuania, however it may not be regarded as successful. First of all, its results cannot be felt – the regulatory environment is still too complicated. Though the Programme on Better Regulation is officially being implemented in Lithuania, however it may not be regarded as successful. First of all, its results cannot be felt – the regulatory environment is still too complicated”. Vitkute, Evelina Agota, “EU Initiative of Better Regulation and its status in Lithuania”, *European Integration Studies*, núm. 8, Kaunas University of Technology, Kaunas 2014, p. 33.

<sup>394</sup> El Informe de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario, en su apartado b), bajo el título “Preparación de la aplicación correcta del Derecho comunitario”, dice: “La Comisión y los Estados miembros están trabajando para mejorar la transposición de las directivas. El objetivo de la Comisión es asegurarse de que las propuestas de nuevas directivas vayan acompañadas, a lo largo de todo el ciclo legislativo, de planes de transposición basados en un análisis de riesgo, identificando el trabajo necesario en función del contenido y de la probable dificultad de aplicación. La Comisión establecerá redes de funcionarios responsables, en los Estados miembros, de la transposición de todas las directivas nuevas y del intercambio en línea de preguntas y respuestas”. 25º Informe anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (2007), {SEC (2008) 2854} {SEC (2008) 2855}, COM (2008) 777 final, Bruselas, 18 de noviembre de 2008, p. 7.

En relación con los dos países ribereños del mar Negro que se adhirieron a la UE en 2007 recordemos que el “Protocolo relativo a las condiciones y el procedimiento de admisión de la República de Bulgaria y de la República de Rumania” en su artículo 39, apartado 1, se subraya la obligatoriedad y prioridad de asumir el acervo comunitario bajo la amenaza de demorar el proceso de integración hasta el 1 de enero de 2008, “sobre la base de la supervisión permanente por parte de la Comisión de los compromisos contraídos por Bulgaria y Rumania en el contexto de las negociaciones de adhesión, y en especial de los informes de supervisión de la Comisión”.

El contenido de los informes anuales subrayaba la situación por sectores señalando los problemas de déficit de transposición e identificando los Estados que incumplían con la obligación contraída como Estados miembros. Además, cuentan con un Anexo estadístico donde se recogen las citaciones concretas y los nuevos Estados miembros no eran los más significativos incumplidores. Aunque no todos los períodos eran uniformes ni existía un serio estudio de la tendencia, sí había elementos que permitían concluir que los casos de incumplimiento o manifiesto retraso en la trasposición de la legislación comunitaria iban disminuyendo. Si consideramos el Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario correspondiente a 2009, encontramos algunas informaciones de interés sobre esta tendencia, además de otros datos relevantes sobre infracciones<sup>395</sup>.

---

<sup>395</sup> El Informe concluía que la situación no era muy negativa al final del año 2009: “At the end of 2009, the Commission was handling around 2900 complaints and infringement files. The total number decreased by 16 % from end-2008, with a 26 % decrease in proceedings for failure to notify measures transposing directives. Complaints accounted for 54 % of the total or 63 % of all cases on issues other than late transposition of directives, a 15 % decrease from 2008. The number of own initiative cases under examination at the end of 2009 decreased by 11 % compared to 2008. Report from the Commission 27th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2009) [SEC (2010)-1143 SEC (2010) 1144], COM (2010) 538 final, Bruselas, 1 de octubre de 2010, p. 3.

Resulta especialmente significativo el Informe del Parlamento Europeo sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE, de septiembre de 2011 por lo que vamos hacer algunos comentarios. En el apartado B) subraya que “las Instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea, abierta, eficaz e independiente”<sup>396</sup>. Y más adelante señala que “la transposición de las directivas de la UE dentro del plazo fijado es fundamental para el buen funcionamiento del mercado único en beneficio de los consumidores y las empresas de la UE”<sup>397</sup> aunque también señala la existencia de un alto número de casos abiertos conocidos como “*late transposition*”<sup>398</sup>.

En el mismo Informe del Parlamento Europeo se alude a la importancia de la coordinación entre las directivas y las medidas adoptadas para la transposición de las mismas en los Estados miembros, con el fin de que “la Comisión pueda controlar de forma eficaz las medidas de aplicación en todos los Estados miembros. Esta es una petición dirigida al Consejo en relación con el Acuerdo “Legislar mejor”<sup>399</sup>.

---

<sup>396</sup> Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE (2009), Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2011, sobre el vigésimo séptimo informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea (2009) (2011/2027(INI)) (2013/C 51 E/08), DOCE C 51 de 22.2.2013p. 66.

<sup>397</sup> En el punto 26 del Informe Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE (2009), así se subraya. “Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE (2009), DOCE C 51 de 22.2.2013, Ibidem, p. 70.

<sup>398</sup> En el mismo punto 26 se dice que el PE, “acoge con satisfacción los progresos realizados para lograr este objetivo, pero mantiene su preocupación por el gran número de procedimientos de infracción abiertos por la tardía transposición de directivas”, Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE (2009), DOCE C 51 de 22.2.2013, p. 70.

<sup>399</sup> En el punto 42, queda reflejada la llamada de atención al Consejo para que facilite el trabajo de la Comisión en el control de la aplicación de la transposición de la legislación comunitaria: “Pide que el Consejo, de conformidad con sus propias declaraciones recogidas en el punto 34 del Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor», solicite a los Estados miembros que establezcan y hagan públicos cuadros que demuestren la concordancia entre las directivas y las medidas de transposición; insiste en que tales cuadros son esenciales para que la Comisión pueda controlar de forma eficaz las medidas de aplicación en todos los Estados miembros”, Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE (2009), Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2011, sobre el vigésimo séptimo informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea (2009) (2011/2027(INI)) (2013/C 51 E/08), DOCE C 51 de 22.2.2013, p. 71.

Para completar este panorama y utilizando el mismo período, en enero de 2009 se podían contabilizar que el porcentaje de notificaciones correspondientes a los nuevos Estados miembros se situaban bastante bien en el conjunto de la UE. Eslovaquia y Letonia se situaban al mismo nivel que Alemania (99,60 %), Bulgaria en el 99,39 % y Rumania 99,30 %, es decir en el mismo entorno que Francia o Suecia; la República Checa y Estonia con 99,14 % y Hungría con 99,16 %. Polonia se encontraba un poco lejos de estas cifras con 99,81 %. España se encontraba en el puesto 17 con el 99,03%<sup>400</sup>.

Claramente existía una gran prudencia en los preparativos para la adopción y aplicación del acervo en Bulgaria y Rumania, temiendo que cualquiera de estos Estados no estuviera lo suficientemente preparado para cumplir los requisitos de la pertenencia a la Unión, en relación con un número importante de ámbitos, en la fecha de la adhesión, el 1 de enero de 2007. El Consejo podía decidir, por unanimidad, sobre la base de una recomendación de la Comisión, que la fecha de la adhesión del Estado de que se trate se retrasase un año hasta el 1 de enero de 2008. Esta posibilidad provocaba evidentemente un gran malestar en las capitales de los países candidatos.

La adopción del acervo comunitario, “*acquis communautaire*”, representa una exigencia para que los países candidatos realizaran las reformas necesarias de su legislación interna, incluso de la constitución nacional. Como es sabido, tanto la Constitución como los Tratados de la Unión, como fuentes primarias, y los reglamentos y directivas, como fuentes secundarias del derecho comunitario disfrutaban de primacía en el derecho nacional. Además, hay que tener en consideración que el mismo trato gozan las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por lo tanto, tras la ratificación y promulgación del Tratado de

---

<sup>400</sup> Véase el cuadro relacionado con el “*Report on progress made by the member states in notification of national measures implementing directives*”, 5 de enero 2009, en “5 Years of Poland in the European Union”, p. 476.

Adhesión el acervo comunitario se convierte en parte integrante del sistema jurídico nacional del nuevo Estado miembro en virtud del principio *pacta sunt servanda*.

El Tratado de Adhesión reuniría, pues, el conjunto de derechos y obligaciones para las partes implicadas en el proceso. La condicionalidad jurídica aseguraba el cumplimiento de las obligaciones del Estado candidato a la integración que debía adaptar los elementos pendientes aun después de la adhesión para recibir la nueva legislación. La obligación era adoptar el acervo comunitario desde el momento en que el candidato se convertiría en Estado miembro, pero se le exoneraba de la responsabilidad en algunas áreas mediante los Acuerdos transitorios en la materia que había sido acordada durante las negociaciones y cuya aplicación se retrasaba temporalmente para no perturbar el correcto funcionamiento interno del país recién convertido en Estado miembro.

Por lo tanto, del conjunto del acervo comunitario que el país candidato se compromete adoptar, aplicar y hacer cumplir existen obligaciones que los países no pueden ejecutar de inmediato tras el momento de su adhesión y, por esta razón, se solicitan disposiciones transitorias que la Unión otorga. El Acta final del Tratado relativo a la Adhesión a la Unión Europea de 2003 contempla una larga lista de protocolos que no son sino suspensiones temporales de las obligaciones de los países, es decir se trata de una suspensión de la condicionalidad que el Tratado de Adhesión imponía a cada candidato y que se dilataba hasta períodos posteriores a la integración. La gran mayoría se referían a situaciones que afectaban a la economía o a su posición financiera anterior a la adhesión y cuya modificación para adaptarse a la legislación de la Unión no era posible sin un grave quebranto para la economía de estos países<sup>401</sup>.

---

<sup>401</sup> Acta final del Tratado relativo a la Adhesión a la Unión Europea de 2003. DOUE 23.09.2003, p. 957.

Entre la lista de protocolos suspensivos de obligaciones a los países candidatos se encontraban los relativos a la reestructuración de la industria siderúrgica polaca, sobre la adquisición de residencias secundarias en Malta, sobre la reestructuración de la industria siderúrgica checa, etc. Y también se incluían multitud de Declaraciones unilaterales que afectaban a la situación de ciertos sectores de algunos países y que obligaban a asumir determinadas obligaciones por parte de la UE. Entre las numerosas Declaraciones se encontraban las relativas a la libre circulación de trabajadores, sobre el desarrollo de la red transeuropea en Eslovenia, la de la República Checa sobre la política de transportes, la de la República de Estonia sobre el acero y otra del mismo país sobre la pesca, la de la República de Malta sobre el mantenimiento del tipo cero de IVA, de la República de Polonia sobre la competitividad de la producción polaca de ciertas frutas, etc<sup>402</sup>.

Para que sirva de referencia sobre la importancia de la adopción del *acquis communautaire* y su aplicación en el derecho interno como elemento innegociable y fundamental para la adhesión, podemos referirnos al Acta de adhesión de Bulgaria y Rumania. En su artículo 39, 1 se establece que si “se demuestra claramente que la marcha de los preparativos para la adopción y aplicación del acervo en Bulgaria o Rumanía es tal que exista un grave riesgo de que cualquiera de estos Estados ostensiblemente no esté preparado para cumplir los requisitos de la pertenencia a la Unión ... en la fecha de la adhesión, el 1 de

---

<sup>402</sup> Por su interés reproducimos el texto de la Declaración ya que es un paradigma de la apelación a la aplicación de una cláusula de salvaguardia en caso de riesgo para la economía de un país candidato en su proceso de adaptación al mercado, con objeto de evitar graves perjuicios para importantes sectores de su economía. Dice el texto: “Polonia toma nota de que la aplicación a este país del Arancel Aduanero Común de la UE puede tener consecuencias adversas e inmediatas para la competitividad de los productores polacos de frutos rojos, guindas y manzanas. Si después de la adhesión se producen en esos sectores dificultades graves y con tendencia a persistir, Polonia solicitará la aplicación urgente de la cláusula general de salvaguardia y solicitará la adopción de instrumentos que permitan la eliminación permanente de perturbaciones de la competitividad en el sector de los frutos rojos, las guindas y las manzanas”. Declaración de la República de Polonia sobre la competitividad de la producción polaca de ciertas frutas”. DOUE 23.09.2003, p. 983.

enero de 2007, el Consejo podrá decidir, ..., que la fecha de la adhesión, ... se retrase un año hasta el 1 de enero de 2008”<sup>403</sup>.

#### **4.1.5 Reformas del sistema económico**

Como hemos señalado anteriormente, las Conclusiones de la Presidencia, en el apartado 7, correspondiente a las “Relaciones con los países de la Europa Central y Oriental” subrayaba el esfuerzo que estaban realizando los PECO para “modernizar sus economías, debilitadas por cuarenta años de planificación centralizada, y para garantizar una rápida transición a una economía de mercado”. Estaba en línea con las exigencias de establecer un sistema económico basado en la economía de mercado capaz de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado en el interior de la Unión.

Además, las Conclusiones puntualizaban que el esfuerzo estaría apoyado por los Estados miembros puesto que estaba en juego la estabilidad del continente europeo: “La Comunidad y sus Estados miembros prometen su apoyo a este proceso de reforma. La paz y la seguridad en Europa dependen del éxito de estos esfuerzos”. En cuanto al impulso que debían desarrollar los países candidatos, las Instituciones de la Unión eran conscientes de que la transición hacia una economía de mercado y la adopción de la legislación comunitaria tenían un coste elevado, por lo que los países candidatos recibieron las ayudas

---

<sup>403</sup> El artículo 39 en su apartado 1 dice: “Si, sobre la base de la supervisión permanente por parte de la Comisión de los compromisos contraídos por Bulgaria y Rumanía en el contexto de las negociaciones de adhesión, y en especial de los informes de supervisión de la Comisión, se demuestra claramente que la marcha de los preparativos para la adopción y aplicación del acervo en Bulgaria o Rumanía es tal que exista un grave riesgo de que cualquiera de estos Estados ostensiblemente no esté preparado para cumplir los requisitos de la pertenencia a la Unión, en relación con un número importante de ámbitos, en la fecha de la adhesión, el 1 de enero de 2007, el Consejo podrá decidir, por unanimidad y sobre la base de una recomendación de la Comisión, que la fecha de la adhesión, el del Estado de que se trate se retrase un año hasta el 1 de enero de 2008. Acta de adhesión de Bulgaria y Rumania, DOUE L 157, de 21 de junio de 2005, p. 217.

compensatorias, tanto con apoyo técnico de los Servicios de la Comisión como con instrumentos financieros, a los que ya nos hemos referido<sup>404</sup>.

El Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, en su apartado 8, relativo a la Ampliación, aludía a la necesidad de establecer los tipos de cambio de los países candidatos compatibles con la integración en la Unión y la obligación de adoptar el euro como moneda nacional. Como es sabido, la existencia de un calendario para la adopción del euro en los países candidatos de Europa Central y Oriental no ha sido un requisito al que se haya dado la importancia necesaria, especialmente tras la aparición de la crisis de 2007. Recordemos que, aunque en los acuerdos se imponía a los Estados candidatos la condicionalidad de adoptar la moneda única, se acordó una derogación que permitía soslayar temporalmente esta obligación<sup>405</sup>.

Varios de los países candidatos que progresivamente fueron cumpliendo los criterios de convergencia fueron sustituyendo sus monedas nacionales por el euro. Así lo han hecho Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Lituania y Letonia. Polonia podría también asumir este compromiso en breve ya que su evolución económica es muy positiva pero la decisión depende de la política del gobierno. El mismo apartado de las Conclusiones de la Presidencia

---

<sup>404</sup> Era evidente que los países candidatos no podían asumir el coste de la transición ellos solos por lo que era necesaria la cooperación técnica y financiera, y así lo ha declarado en numerosas ocasiones la Comisión Europea: “The costs of modernising the economies of the candidate countries and of aligning their infrastructures with the *acquis* are considerable. They will mainly be borne by the private sector but will also require sustained public investment programmes. The EU has been providing financial and expert assistance to the candidate countries since the beginning of the transition process”. Composite Paper. “Commission reports on progress towards accession by each of the candidate countries”, 13 de octubre de 1999, p. 8.

<sup>405</sup> Como así se recoge en el informe de la Comisión: “Explanatory memorandum. The ten countries that joined the EU on 1 May 2004 have a derogation and thus do not yet participate in the single currency. They committed themselves to submitting their convergence programmes by 15 May 2004 and a first update thereof towards the end of 2004. Recommendation for a Council opinion in accordance with the third paragraph of Art. 9 of Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 On the convergence programme of Poland, 2004-2007 (presented by the Commission), SEC (2004) 825 final Bruselas 24.6.2004, p. 2.

del Consejo Europeo de Niza también ratificaba “el establecimiento de un diálogo económico y financiero con los países candidatos”<sup>406</sup>.

Ya en el “*Regular Report*” de 2002, la Comisión Europea extrajo la conclusión de que los países candidatos estaban cumpliendo con los criterios económicos impuestos para la adhesión, aunque, al mismo tiempo, subrayaba los sectores en los que cada país candidato debía realizar esfuerzos complementarios. La Comisión, en su “*Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*” de 2002, llamaba la atención de los problemas existentes y la necesidad de mejoras en el área económica tomando por referencia los indicadores del período 1997-2001<sup>407</sup>.

De la misma forma que hemos resumido la situación de los aspectos que interesan en este trabajo desde el punto de vista de las reformas políticas, vamos a hacer lo propio en lo que se refiere a las reformas del sistema económico, sin profundizar en resultados estadísticos ni en análisis técnicos. En el caso de Hungría, como dice el “*Comprehensive monitoring report*”, el “*Regular Report 2002*” concluía que el país contaba con un sistema de economía de mercado que funcionaba y que las reformas pendientes facilitarían la plena integración de Hungría en la Unión<sup>408</sup>. Por lo que se refiere a Polonia, el informe señalaba que

---

<sup>406</sup> Véase la nota al pie de página relativa a las Conclusiones del Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000.

<sup>407</sup> El documento de la Comisión lleva como título “*Towards the enlarged Union*”, *Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*” y subrayaba que “Over the period 1997-2001, most candidate countries registered average rates of economic growth well above the EU average of 2.6%. The global slowdown that started in late 2000 also affected the EU, and with it, the candidates. As a result, growth slowed down in a number of candidate countries in 2001, but over the first half of 2002, the aggregate economic development has been fairly stable. GDP per capita measured in Purchasing Power Standards reached, on average for the ten transition economies, 39.3% of the EU average in 2001, up from 38.5% in 2000. Over the five years period, most candidates witnessed some catching up. SEC (2002) 1400-1412 – COM (2002) 700 final, Bruselas, 9 octubre 2002.

<sup>408</sup> Efectivamente el documento al referirse al “*2002 Regular Report*” recordaba que “Hungary is a functioning market economy and that the continuation of its current reform path should enable Hungary to cope with competitive pressure and market forces in the Union. Commission of the

el país mantenía una estable situación macroeconómica y se estaba recuperando del *shock* por las reformas adoptadas durante el período transitorio, que afectó a una caída del producto interior y propició un aumento de la tasa de desempleo con un incremento del déficit público<sup>409</sup>. Sin embargo, añadía, que Polonia necesitaba realizar algunas reformas adicionales en el sector de las empresas estatales<sup>410</sup>.

Y en lo que se refiere a la República Checa, que no olvidemos era una potencia industrial durante el período de entre guerras, al haber heredado casi el 70 % del sector industrial del Imperio Austro-húngaro, la situación que revela el *Report* correspondiente a este país era muy positiva, desde el punto de vista de las reformas económicas para modernizar el país. Pero también alude a las nuevas exigencias de recortes en las pensiones y en las prestaciones de la seguridad social para estabilizar las reformas económicas y cuyo coste social se añadirá al ya soportado por el país durante la transición entre los dos sistemas<sup>411</sup><sup>412</sup>.

---

European Communities, “Comprehensive monitoring report on Hungary’s preparation for membership”, {COM (2003) 675 final}. SEC (2003) 1205 final, 05.11. 2003, p. 6.

<sup>409</sup> El *Report* se refiere a los problemas económicos y sociales que sufrió el país: “Poland has maintained a stable macroeconomic situation and is experiencing a gradual recovery, mainly driven by external demand. After a sharp slowdown in 2001, Poland experienced a modest recovery in 2002. ... The growing fiscal deficit and debt, together with high unemployment, are the main economic challenges facing the Polish authorities. Commission of the European Communities. “Comprehensive monitoring report on Poland’s preparation for membership” {COM (2003) 675 final} SEC (2003) 1207, Brussels, 5.11.2003, p. 5.

<sup>410</sup> El texto subraya en este sentido que: “Progress in restructuring heavy industries, energy distribution and agriculture has been modest since last year and considerable efforts still need to be made to advance the reform agenda in this area. Poland needs to finish the restructuring of the remaining state-controlled industries, in particular in the coal mining, gas, electricity, chemicals, steel and defence sectors. “Comprehensive monitoring report on Poland’s preparation for membership” {COM (2003) 675 final} SEC (2003) 1207, Brussels, p. 8.

<sup>411</sup> Al referirse al epígrafe de las reformas económicas, el *Report* señala que: “The Czech Republic has broadly maintained macroeconomic stability. However, public finances have deteriorated. Despite the floods, the strengthened national currency (koruna) and sluggish external demand...The Czech Republic continued on its reform path, albeit hesitantly. According to government plans, coal mines, electricity, petrochemical and telecommunication firms are planned to be privatised. Coal mines in Northern Bohemia should be sold by the end of 2003. Commission of the European Communities.

La Comisión Europea, en su Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “La ampliación dos años después – Un éxito económico” de 3 de mayo de 2006<sup>413</sup>, reconocía que el objetivo de la integración de los antiguos Estados socialistas fue la reunificación del continente y la prioridad política de transformar a estos países en democracias reales con un sistema de economía de mercado. En su apartado 4 declaraba que “las expectativas económicas optimistas han quedado confirmadas.

Los nuevos Estados miembros han emprendido amplias reformas de modernización y constituyen en la actualidad economías de mercado dinámicas. La estabilidad que ha aportado la adhesión ha propiciado la multiplicación del comercio y las inversiones tanto en el interior de la UE-10 como entre la UE-15 y la UE-10, lo que ha creado una situación ventajosa para todas las partes: ha impulsado el crecimiento y el empleo en la UE-10; ha abierto nuevas oportunidades para las empresas de la UE-15 —lo que les ayuda a mantener su competitividad en un entorno mundial cada vez más exigente—, y ha redundado en beneficio de todos los consumidores de la UE, al ampliar sus posibilidades de elección. Globalmente, al propiciar el aumento del tamaño y la integración del mercado interior, la quinta ampliación ha

---

“Comprehensive monitoring report on the Czech Republic’s preparation for membership” {COM (2003) 675 final} SEC (2003) 1200 Brussels, 5.11.2003, pp. 5 y 6.

<sup>412</sup> La alusión al coste social que soportó el país se refleja en el informe, pero no en toda su magnitud; el recorte de las pensiones, que ya habían perdido poder adquisitivo con la transición política, y la supresión de muchas ventajas en el sistema médico afectarían aun más a los sectores más débiles de la población: “A deeper and a more comprehensive reform affecting the social benefits and the pension system and healthcare is needed. In order to achieve long-term fiscal stability, further measures have to be implemented, especially as regards mandatory and quasi mandatory expenditures, social benefits and the pension system and healthcare reform”. Commission of the European Communities. “Comprehensive monitoring report on the Czech Republic’s preparation for membership”, SEC (2003) 1200 Brussels, 5.11.2003, p. 8.

<sup>413</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2006, “La ampliación dos años después-Un éxito económico”. COM (2006) 200 final. No publicada en el Diario Oficial.

sentado las bases para que la economía europea en conjunto gane fortaleza y dinamismo, lo que le permitirá afrontar en mejores condiciones el incremento de la competencia mundial”.

La transformación del sistema económico de los países en transición hacia la economía de mercado no culmina con la adopción de las normas que implican la libertad del mercado, la libre competencia, el mercado único o el respeto del principio de seguridad jurídica aplicable a las normas de contenido económico y las inversiones especialmente. Como ya había sucedido en los Acuerdos que la Unión había firmado con los PECO antes de que presentaran sus demandas de adhesión, la Unión Europea imponía una condicionalidad económica que obligaba a garantizar la seguridad jurídica de los operadores económicos comunitarios. La adhesión implicaba, como hemos repetido varias veces, la adopción del acervo comunitario, las normas y los compromisos de la UE en sus relaciones exteriores.

El artículo 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de los países candidatos en la primera oleada establece lo siguiente: “Al producirse la adhesión, las disposiciones de los Tratados originarios y los actos adoptados con anterioridad a la adhesión, por las Instituciones y el Banco Central Europeo serán vinculantes para los nuevos Estados miembros y serán aplicables en dichos Estados en las condiciones establecidas en dichos Tratados y en la presente Acta” <sup>414</sup> . Como vemos se hace una referencia expresa a las obligaciones de los nuevos Estados miembros de asumir los compromisos del BCE.

Los países que se integraron en la Unión, tanto en 2004 como en 2007, tienen la obligación de adoptar el Euro como moneda única conforme al Tratado de Adhesión firmado con la UE. De los países de Europa Central y Oriental, Eslovenia (2007), Eslovaquia (2009) y

---

<sup>414</sup> Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión. DOUE de 23.09.2003, p. 33.

Estonia (2011) ya adoptaron el Euro reemplazando a sus monedas nacionales, Letonia hizo lo propio el 1 de enero de 2014, después de que los ministros de Economía y Finanzas de la Unión aprobaran la entrada del país en la Eurozona, el Parlamento Europeo dio su aprobación el 3 de julio de 2013 y el BCE hiciera lo propio el día 5. Letonia se convertía en el 18º miembro de la Eurozona cumpliendo con la condicionalidad ligada a la Unión Económica y Monetaria incluida en el Tratado de Adhesión<sup>415</sup>. El gobierno de Lituania adoptó el Euro el 1 de enero de 2015 tras haber realizado reformas y ajustes para cumplir con los criterios de convergencia y se convirtió en el 19º Estado miembro de la zona Euro. Polonia, aunque ha declarado reiteradamente su intención de entrar en el Unión Económica y Monetaria, se estima que no lo hará en breve plazo debido a las normas de su Constitución, que sólo autoriza al Banco Central de Polonia la facultad de emitir moneda en el territorio nacional.

La condicionalidad económica de carácter positivo fue anulada por una inesperada crisis financiera global. Igual de inesperada fue el surgimiento de la pandemia que a punto estuvo de colapsar política y económicamente la Unión. En la actualidad, con un panorama sombrío por la invasión de Ucrania por Rusia y las consecuencias de las sanciones a Rusia, la posición política de la UE se ha debilitado y la económica se ha deteriorado trágicamente a pesar de algunas opiniones triunfalistas. La tasa de inflación de dos dígitos, el estrangulamiento de importantes sectores industriales por la carestía de los carburantes y la depreciación del euro frente al dólar a niveles insospechados, no son factores para que Polonia, la República Checa y Hungría piensen en la adopción de la divisa comunitaria. Por lo

---

<sup>415</sup> Se había establecido una agenda para la adopción de la moneda única por los países candidatos a la integración en la Unión Europea y en la Eurozona que, debido a la severa crisis económica y financiera aparecida a finales de 2007, retrasaron el cumplimiento de esta condicionalidad. En un principio se acordó que el cumplimiento de la tercera etapa de la UEM se debería producir según el siguiente ritmo: en enero de 2007 Eslovenia, Estonia y Lituania, en 2008 Letonia, en 2009 Eslovaquia, en 2010 la República Checa, Hungría y Polonia. Y los países que ingresaron en la UE en fechas posteriores, Bulgaria, Rumania y, el 1 de julio de 2013, Croacia también tienen la obligación de adoptar el euro cuando cumplan los criterios de convergencia. Recuérdese que Dinamarca, Estado miembro “occidental”, se acogió a una cláusula de exclusión voluntaria, lo que supone una contradicción en la política intracomunitaria.

tanto, la condicionalidad monetaria asumida por los PECOS ha quedado en entredicho por las medidas de flexibilización política.

Esta obligación aceptada por los candidatos procedentes de los antiguos países con economía socialista, que nunca se vieron forzados a aceptar una moneda única dentro del CAME, se vio confrontada con el sentimiento nacionalista fuertemente arraigado en algunos países. Pero esta condicionalidad estaba integrada en las existentes y en las futuras normas de la Unión en materia económica y, por lo tanto, deberían asumir tanto el “Pacto de Estabilidad y Crecimiento” como los criterios de convergencia ya que están íntimamente ligados. Este Pacto es un acuerdo que adoptan los Estados miembros para mantener la disciplina fiscal, pues el objetivo final es la construcción de la Unión Económica y Monetaria para un funcionamiento estable y sostenible con una moneda única. Esta condicionalidad se basa en la supervisión fiscal de los Estados miembros estableciendo un régimen de sanciones a los Estados que incumplan las políticas acordadas<sup>416</sup>.

El fundamento jurídico del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se encuentra en los artículos 121 (antiguo artículo 99 del TUE) y 126 del TFUE (antiguo artículo 104 del FUE)<sup>417</sup>. De las dos disposiciones, la segunda resulta ser más interesante desde el punto de

---

<sup>416</sup> El acuerdo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue acordado en el Consejo de Dublín, celebrado en diciembre de 1996, y adoptado por el Consejo Europeo de Ámsterdam, de junio de 1997.

<sup>417</sup> El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su artículo 121, apartado 3 y 4, dice lo siguiente:

3. Con el fin de garantizar una coordinación más estrecha de las políticas económicas y una convergencia sostenida de los resultados económicos de los Estados miembros, el Consejo, basándose en informes presentados por la Comisión, supervisará la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Unión, así como la coherencia de las políticas económicas con las orientaciones generales contempladas en el apartado 2, y procederá regularmente a una evaluación global.

A efectos de esta supervisión multilateral, los Estados miembros informarán a la Comisión acerca de las medidas importantes que hayan adoptado en relación con su política económica, así como de todos los demás aspectos que consideren necesarios.

4. Cuando, con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 3, se compruebe que la política económica de un Estado miembro contradice las orientaciones generales mencionadas en el apartado 2 o puede poner en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, la

vista de nuestro trabajo ya que reúne tanto la condicionalidad, su causa, los efectos indeseados y, en su caso, las sanciones en la eventualidad de que un Estado miembro no cumpla con lo dispuesto ya que es la más firme garantía para que después de la adopción del euro subsistan las mismas condiciones de estabilidad y control del déficit<sup>418</sup>. La Comisión ha aplicado esta disposición en los supuestos de déficit excesivo con cierta frecuencia.

---

Comisión podrá dirigir una advertencia a dicho Estado miembro. El Consejo, por recomendación de la Comisión, podrá dirigir las recomendaciones necesarias al Estado miembro de que se trate. El Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir hacer públicas sus recomendaciones.

A efectos del presente apartado, el Consejo se pronunciará sin tomar en consideración el voto del miembro del Consejo que represente al Estado miembro de que se trate.

La mayoría cualificada de los demás miembros del Consejo se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238.

<sup>418</sup> El artículo 126 del TFUE (antiguo artículo 104 del TUE) dice expresamente:

1. Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.
2. La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:

- a) si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia, a menos:

- que la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia,

- que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia;

- b) si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.

Los valores de referencia se especifican en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo a los Tratados.

3. Si un Estado miembro no cumpliera los requisitos de uno de estos criterios o de ambos, la Comisión elaborará un informe, en el que también se tendrá en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro.

La Comisión también podrá elaborar un informe cuando considere que, aun cumpliéndose los requisitos inherentes a los criterios, existe el riesgo de un déficit excesivo en un Estado miembro.

4. El Comité Económico y Financiero emitirá un dictamen sobre el informe de la Comisión.

5. Si la Comisión considerare que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo, remitirá un dictamen a dicho Estado miembro e informará de ello al Consejo.

6. El Consejo, sobre la base de una propuesta de la Comisión, considerando las posibles observaciones que formule el Estado miembro de que se trate, y tras una valoración global, decidirá si existe un déficit excesivo.

7. Cuando el Consejo, de conformidad con el apartado 6, decida declarar la existencia de un déficit excesivo, adoptará sin demora injustificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión, las recomendaciones dirigidas al Estado miembro de que se trate para que éste ponga fin a esta situación en un plazo determinado. Salvo lo dispuesto en el apartado 8, dichas recomendaciones no se harán públicas.

8. Cuando el Consejo compruebe que no se han seguido efectivamente sus recomendaciones en el plazo fijado, el Consejo podrá hacerlas públicas.

9. Si un Estado miembro persistiere en no llevar a efecto las recomendaciones del Consejo, éste podrá decidir que se formule una advertencia a dicho Estado miembro para que adopte, en un plazo

De la misma forma que los nuevos Estados miembros han contado con la supervisión de la Comisión mediante criterios de condicionalidad positiva, también las Instituciones europeas tenían una competencia de aplicación de condicionalidad negativa de tipo económico. El caso de las modificaciones constitucionales en Hungría introducidas por el gobierno del primer ministro Viktor Orban es paradigmático. Recordemos que una de las más importantes modificaciones introducidas por el gobierno de Orban afectaba a la independencia del Banco Central de Hungría, “*Magyar Nemzeti Bank*” (MNB) y violaba los

---

determinado, las medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considere necesaria para poner remedio a la situación.

En tal caso, el Consejo podrá exigir al Estado miembro de que se trate la presentación de informes con arreglo a un calendario específico para examinar los esfuerzos de ajuste de dicho Estado miembro.

10. En el marco de los apartados 1 a 9 del presente artículo, no podrá ejercerse el derecho de recurso previsto en los artículos 258 y 259.

11. Si un Estado miembro incumpliere una decisión adoptada de conformidad con el apartado 9, el Consejo podrá decidir que se aplique o, en su caso, que se refuerce una o varias de las siguientes medidas:

— exigir al Estado miembro de que se trate que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, antes de emitir obligaciones y valores,

— recomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión,

— exigir que el Estado miembro de que se trate efectúe ante la Unión un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado, hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo,

— imponer multas de una magnitud apropiada.

El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de las decisiones tomadas.

12. El Consejo derogará algunas o la totalidad de sus decisiones o recomendaciones mencionadas en los apartados 6 a 9 y 11 cuando considere que el déficit excesivo del Estado miembro en cuestión se ha corregido. Si anteriormente el Consejo hubiere hecho públicas sus recomendaciones, hará, en cuanto haya sido derogada la decisión adoptada en virtud del apartado 8, una declaración pública en la que se afirme que el déficit excesivo ha dejado de existir en el Estado miembro en cuestión.

13. Por lo que respecta a las decisiones o recomendaciones del Consejo mencionadas en los apartados 8, 9, 11 y 12, el Consejo se pronunciará sobre la base de una recomendación de la Comisión.

Cuando el Consejo adopte las medidas contempladas en los apartados 6 a 9, 11 y 12, el Consejo se pronunciará sin tomar en consideración el voto del miembro del Consejo que represente al Estado miembro de que se trate.

La mayoría cualificada de los demás miembros del Consejo se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238.

14. En el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo a los Tratados se recogen disposiciones adicionales relacionadas con la aplicación del procedimiento descrito en el presente artículo.

El Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, adoptará las disposiciones apropiadas que sustituirán al mencionado Protocolo.

Sin perjuicio de las restantes disposiciones del presente apartado, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, fijará normas de desarrollo y definiciones para la aplicación de las disposiciones del mencionado Protocolo.

principios de la normativa comunitaria. La Comisión así se lo hizo saber al gobierno de Budapest subrayando que la nueva redacción del estatuto del MNB entraba en colisión con el artículo 130 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)<sup>419</sup>. Además, el gobierno húngaro no consultó previamente con el Banco Central Europeo (BCE) las modificaciones en el estatuto del Banco Central de Hungría.

Curiosamente, debido a la crisis económico financiera que afectó a casi todas las economías europeas, ésta se manifestó con mayor virulencia en algunos países de Europa central y oriental y, especialmente, en Hungría. Por esta razón, además de los criterios de condicionalidad propios del proceso de adhesión, el país magiar estuvo sometido una doble condicionalidad económica impuesta por el Fondo Monetario Internacional ya que solicitó un “rescate” de más de 12.000 millones de euros para evitar la bancarrota.

Ya nos hemos referido al compromiso o condicionalidad de adoptar el euro como moneda única, pero la velocidad de su ejecución y de la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria depende del cumplimiento de los “criterios de convergencia”:

- a) Estabilidad de los precios, es decir que la tasa de inflación de un EM durante un período de un año, no debe ser superior a 1,5 % de la de los tres EM con menor inflación.

---

<sup>419</sup> El artículo 130 TFUE (antiguo artículo 108 TUE) dice textualmente lo siguiente:

“En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones”.

(\*\*): SEBC es el Sistema Europeo de Bancos Centrales

- b) Disciplina presupuestaria basada en dos criterios. Por una parte, el déficit público anual no debe ser superior al 3 % del PIB y, por otra parte, la deuda pública bruta debe ser inferior al 60 % del PIB.
- c) El tipo de cambio debe haber permanecido sin devaluación frente a otros EM, durante un periodo de dos años mínimo, y sin que se haya producido una devaluación por iniciativa del Estado miembro.
- d) El tipo de interés nominal medio a largo plazo no debe superar en más del 2 % el de los tres EM con menor tasa de inflación.

Por lo tanto, para que un Estado miembro pueda participar en la tercera fase de la UEM debe cumplir con estos criterios. Los criterios de convergencia reflejan la situación macroeconómica del Estado miembro y el grado de convergencia con el resto de los Estados, siendo la condición para que pueda adoptar el Euro con garantía de estabilidad. Desde la introducción del Euro como moneda única han sido frecuentes los incumplimientos por varios Estados miembros, entre ellos Alemania y Francia, sin que se hayan producido las sanciones previstas en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). La regulación de los “criterios de convergencia” se hayan recogidos en el apartado 1 del artículo 121<sup>420</sup>. Hay que

---

<sup>420</sup> Dice el apartado 1 del artículo 121 del TCE: “La Comisión y el IME presentarán informes al Consejo acerca de los progresos que hayan realizado los Estados miembros en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones en relación con la realización de la unión económica y monetaria. Estos informes incluirán un examen de la compatibilidad de la legislación nacional de cada Estado miembro, incluidos los Estatutos de su banco central nacional, con el artículo 108 y el artículo 109 del presente Tratado, así como con los Estatutos del SEBC. Estos informes examinarán también la consecución de un alto grado de convergencia sostenible, atendiendo al cumplimiento de los siguientes criterios por parte de cada uno de los Estados miembros:

— el logro de un alto grado de estabilidad de precios, que deberá quedar de manifiesto a través de una tasa de inflación que esté próxima a la de, como máximo, los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a la estabilidad de precios,

— las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit público excesivo, definido de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 104,

— el respeto, durante dos años como mínimo, sin que se haya producido devaluación frente a la moneda de ningún otro Estado miembro, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo,

recordar que el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1999. El artículo 122 del TCE se refiere a los Estados que no cumplan las condiciones necesarias para la adopción del Euro a los que se otorgará una excepción, denominándolos “Estados miembros acogidos a una excepción” (artículo 122, apartado 1) y cuando esa excepción cesa por cumplimiento de los criterios establecidos (artículo 122, apartado 2)<sup>421</sup>.

Lo dispuesto en el artículo 122 del TCE refleja una modalidad típica del proceso evolutivo de la condicionalidad puesto que la norma se aplica, pero se suspenden los efectos

---

— el carácter duradero de la convergencia conseguida por el Estado miembro y de su participación en el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo deberá verse reflejado en los niveles de tipos de interés a largo plazo.

Los cuatro criterios mencionados en el presente apartado y los períodos pertinentes durante los cuales deberán respetarse dichos criterios se explicitan más en un Protocolo anejo al presente Tratado. Los informes de la Comisión y del IME deberán tomar en consideración asimismo la evolución del ecu, los resultados de la integración de los mercados, la situación y la evolución de las balanzas de pagos por cuenta corriente y un estudio de la evolución de los costes laborales unitarios y de otros índices de precios”.

(\*\*\*) IME es el Instituto Monetario Europeo. En 1992, el Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea), definió la hoja de ruta para la adopción de la moneda única y un banco central de la Unión Europea. En enero de 1994 se creó el Instituto Monetario Europeo (IME) que, a diferencia del Comité de Gobernadores anterior, tenía personalidad jurídica propia. El IME tuvo dos presidentes, Alexandre Lamfalussy, y su sucesor, Willem Frederik Duisenberg, en julio de 1997. Duisenberg fue el primer presidente del Banco Central Europeo en 1998. El presidente del IME presidía el Consejo, del que también formaban parte el vicepresidente y los gobernadores de los bancos centrales de la Unión Europea.

<sup>421</sup> En efecto, así está redactado en sus dos apartados que se reproducen su versión original en español:

1. Si se hubiere tomado la decisión de establecer la fecha de conformidad con el apartado 3 del artículo 121, el Consejo, basándose en sus recomendaciones contempladas en el apartado 2 del artículo 121, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, decidirá si alguno de los Estados miembros y, en caso afirmativo, cuál o cuáles disfrutarán de una excepción en el sentido contemplado en el apartado 3 del presente artículo. Dichos Estados miembros se denominarán en lo sucesivo “Estados miembros acogidos a una excepción”.

Si el Consejo hubiere confirmado que qué Estados miembros cumplen las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única, de conformidad con el apartado 4 del artículo 121, los Estados miembros que no cumplan las condiciones disfrutarán de una excepción en el sentido contemplado en el apartado 3 del presente artículo. Dichos Estados miembros se denominarán en el presente Tratado “Estados miembros acogidos a una excepción”.

2. Una vez cada dos años, como mínimo, o a petición de cualquier Estado miembro acogido a una excepción, la Comisión y el BCE informarán al Consejo con arreglo al procedimiento del apartado 1 del artículo 121. Tras consultar al Parlamento Europeo y una vez debatida la cuestión en el Consejo, reunido en la formación de Jefes de Estado o de Gobierno, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, decidirá qué Estados miembros acogidos a una excepción reúnen las condiciones necesarias con arreglo a los criterios expuestos en el apartado 1 del artículo 121, y suprimirá las excepciones de los Estados miembros de que se trate.

hasta que el Estado miembro se encuentre en disposición de poder cumplir con los criterios de convergencia. La suspensión temporal de la condicionalidad es más frecuente en las normas de competencia económica que en las que afectan a derechos políticos o civiles. La integración de los criterios de condicionalidad es la práctica habitual de las negociaciones de la Unión con terceros países y, especialmente en el caso que nos ocupa, de los países de Europa central y oriental, los Balcanes y Turquía, pues aparece repetidamente no sólo cuando se trata de fases de la negociación de los acuerdos, sino que también acompañan en las decisiones que se adoptan por las Instituciones europeas en el marco de las ayudas previas a los países candidatos.

El Reglamento del Consejo número 2666 de 5 de diciembre de 2000, relativo a la asistencia de la Unión Europea a los países de Europa oriental, los Balcanes y Turquía, modifica otros Reglamentos y Decisiones anteriores, como así lo demuestra su preámbulo<sup>422</sup>. También en el propio cuerpo del Reglamento, en su artículo 2, recuerda cuáles son los objetivos de la asistencia financiera para ayudar a los beneficiarios en el proceso de estabilización y asociación, que se refiere en el apartado 2 al señalar que la asistencia debe servir para, entre otros fines, introducir las reformas necesarias compatibles con la democracia, el estado de derecho y el respeto a los derechos de las minorías. Aquí se incluye, además, de forma específica la independencia de los medios y la lucha contra la corrupción y

---

<sup>422</sup> En el preámbulo del Reglamento se subraya que: (5) “The existing Community assistance should be expanded and redirected to adjust it to the European Union's political objectives for the region and, particularly, to contribute to the stabilisation and association process and increase the responsibility of recipient countries and entities in relation to that process. (6) To that end Community assistance will be focused mainly on building up an institutional, legislative, economic and social framework directed at the values and models subscribed to by the European Union and on promoting a market economy, with due regard for priorities agreed with the partners concerned. (7) A precondition for receiving assistance is that the recipients respect democratic principles, the rule of law, human and minorities rights, fundamental freedoms and the principles of international laws”.

Council Regulation N° 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC. D.O. L 306 de 7 de diciembre de 2000, p. 1.

el crimen organizado. Por otra parte, no se olvida la referencia a la adopción de un sistema de economía de mercado estable y competitivo. Todas estas restricciones condicionales las conocemos y no vamos a insistir más sobre ellas<sup>423</sup>.

Este proceso evolutivo está presente en las relaciones exteriores en el proceso de ampliación de forma reiterativa con las mismas fórmulas de rigor, como podemos ver frecuentemente siguiendo la misma línea examinada con anterioridad, en las decisiones adoptadas por la Unión en sus negociaciones con Croacia, Turquía y la antigua República Yugoslava de Macedonia<sup>424</sup>.

#### **4.1.6 Dinámica del “stop and go”**

---

<sup>423</sup> En el artículo 2 en dos de los apartados se subrayan algunos de los fines para los que debe destinarse la ayuda y que se refieren a los criterios de condicionalidad ya conocidos:

(b) the creation of an institutional and legislative framework to underpin democracy, the rule of law and human and minority rights, reconciliation and the consolidation of civil society, the independence of the media and the strengthening of legality and of measures to combat organised crime;

(c) sustainable economic development and market-economy oriented economic reform;  
Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000, L 306 de 7 de diciembre de 2000, p. 3.

<sup>424</sup> El Reglamento del Consejo de 17 de julio de 2006 relativo al establecimiento de un Instrumento de Pre Adhesión (IPA) para Croacia, Turquía y la antigua República Yugoslava de Macedonia, incluía en su artículo 21 la eventualidad de la suspensión de la asistencia en los siguientes términos: “Article 21 – Suspension of assistance”.

1. “Respect for the principles of democracy, the rule of law, and for human rights and minority rights and fundamental freedoms is an essential element for the application of this Regulation and the granting of assistance under it. Community assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro and Serbia, including Kosovo, shall also be subject to the conditions defined by the Council in its Conclusions of 29 April 1997, in particular as regards the recipients’ undertaken to carry out democratic, economic and institutional reforms”.
2. “Where a beneficiary country fails to respect these principles or the commitments contained in the relevant Partnership with the EU or where progress towards fulfilment of the accession criteria is insufficient, the Council, acting by qualified majority on a proposal from the Commission, may take appropriate steps with regards to any assistance granted under this Regulation. The European Parliament shall be fully and immediately informed of any decision taken in this context.”

Council Regulation (EC) N° 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), D.O L 210 de 31 de Julio de 2006, p. 90.

El cumplimiento de las obligaciones de los nuevos Estados miembros se derivaba de la condicionalidad preadhesión establecidas durante las negociaciones. Este interés demostrado vivamente por las autoridades de los países candidatos se difumina tras la firma del Tratado de Adhesión y su incorporación a la Unión pues los incentivos que existían antes de la integración desaparecen parcialmente, aunque permanecen medidas coercitivas y períodos transitorios que coexisten con los controles de control y seguimiento por parte de los funcionarios de Bruselas.

Durante las negociaciones de los distintos acuerdos con los países de Europa Central y Oriental, la Comisión, como responsable de las negociaciones en nombre de la Unión, utilizó en numerosas ocasiones la técnica de la suspensión o congelación de las negociaciones, a veces ralentizándolas si ocurría una violación de los compromisos adquiridos o de los principios fundamentales en los que se basa la Unión, y antes las Comunidades Europeas. A veces estas medidas afectaban a sectores concretos y otras a la negociación misma de los acuerdos. Un ejemplo de esta técnica la recogen los manuales cuando refieren las incidencias de las negociaciones de los acuerdos de comercio y cooperación con Bulgaria y Rumania, que fueron ralentizados en 1989 por la situación de los derechos humanos en esos dos países.

En el Tratado de Ámsterdam de junio de 1997 se insertó el artículo F.1 para reforzar las acciones en caso de incumplimiento de las normas por parte de un Estado miembro<sup>425</sup>.

---

<sup>425</sup> El Tratado de Ámsterdam adoptado en el Consejo de 16 y 17 de junio de 1997, en el apartado de Modificaciones sustantivas se incorporó el artículo F.1 que decía lo siguiente:

“1. El Consejo, reunido en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo F, tras invitar al Gobierno del Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones....

2. Cuando se haya efectuado dicha constatación, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá decidir que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación del presente Tratado al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las

Claramente se aludía a la posibilidad de adoptar medidas contra un Estado miembro ante la “existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo F, tras invitar al Gobierno del Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones”. La norma a la que se refiere no es otra que la que recoge las señas de identidad de la Unión: “La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros” que hemos reproducido antes.

La Asociación para la Adhesión firmada por los países candidatos permitió el acceso a instrumentos financieros que facilitaron la asimilación de las normas y procedimientos vigentes en la Unión y facilitó reformas importantes en la Administración, las instituciones y en la organización del tejido industrial y social. El temor a que tras la integración formal de algunos países se produjeran efectos distorsionadores en el mercado de mano de obra indujo a que algunos Estados de la Unión presionaran para que se estableciera una condicionalidad de periodos temporales.

Con la integración de Bulgaria y Rumania el 1 de enero de 2007, entraron en vigor las restricciones para la aplicación de los períodos transitorios para la libre circulación de

---

posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivados del presente Tratado continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.

3. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 2 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.

4. A los efectos del presente artículo, el Consejo decidirá sin tener en cuenta el voto del representante del Estado miembro de que se trate. Las abstenciones de miembros presentes o representados no impedirán la adopción de las decisiones contempladas en el apartado 1. La mayoría cualificada se definirá guardando la misma proporción de los votos ponderados de los miembros del Consejo concernidos que la establecida en el apartado 2 del artículo 148 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

El presente apartado se aplicará asimismo en el supuesto de suspensión de los derechos de voto con arreglo al apartado 2.

5. A los efectos del presente artículo, el Parlamento Europeo decidirá por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen la mayoría de los miembros que lo componen.

trabajadores que, aunque significaba una suspensión temporal del principio de libertad de movimientos de los ciudadanos, tenía su fundamento en los anexos del Tratado relativos a las condiciones de la adhesión donde se establece la posibilidad de aplicar la “cláusula de salvaguardia” que en algunos supuestos podría extenderse hasta siete años. En el caso de España se estableció esta condicionalidad por un período de 2 años desde el 1 de enero de 2007. España solicitó la reactivación del período transitorio en el acceso al mercado laboral para los ciudadanos rumanos y la Comisión Europea, aceptando que se trataba de una excepcionalidad conforme a la legislación comunitaria y la situación del mercado laboral en España, consideró que la medida era apropiada. Así, pues, la Comisión aceptó el plazo de revisión de la moratoria propuesta por España para finales de 2012.

Hay que insistir en el hecho de que dicha restricción temporal se extendía sólo a los nuevos trabajadores que pretendieran un trabajo por cuenta ajena y no a los que tuvieran ya un trabajo en algún Estado miembro de la Unión. La situación no era la misma en los distintos Estados pues mientras en España existía una colonia muy numerosa de trabajadores rumanos, en otros su número era escaso pero esta situación no impidió que las autoridades españolas fueran más flexibles que las de otros miembros comunitarios. No obstante, el 22 de julio de 2011, el Gobierno español aprobó el acuerdo de reactivar el período transitorio aplicado al mercado de trabajo para los trabajadores rumanos. Esta situación era un ejemplo de la dinámica del “*stop and go*” que podía afectar al equilibrio interno de la economía de uno de los Estados miembros.

En la primera parte de este trabajo he aludido a algunas situaciones que reflejaba el comportamiento de los últimos gobiernos comunistas que no podían imaginar que el reloj del efecto contagio no podría detenerse. La Comisión tenía en su mano la oferta de la apertura de los mercados para la “producción planificada”, la exportación de tecnología y la colaboración

científico-técnica. Un error de cálculo por parte de los gobiernos comunistas tendría la inmediata reacción de la suspensión o congelación de las negociaciones. Sucedió con la República Checa y Hungría en la primera fase de las negociaciones de los acuerdos de primera y segunda generación, pero incluso en la época de las negociaciones para la adhesión de Rumania el Parlamento presionó a la Comisión para poner fin a las negociaciones por los reiterados incumplimientos y violaciones de la condicionalidad impuesta.

La integración de los países en la Unión dejaba desarmada a la Comisión en su desvelo por hacer cumplir las normas asociadas a la condicionalidad previa y la condicionalidad “*ex post*” se vaciaba de contenido. Resultaba más sencillo airear una velada amenaza cuando existía el incentivo de la adhesión y el cúmulo de recursos de los que podría privarse al candidato que señalar a un Estado miembros cuando su integración había adquirido carta de naturaleza. Existía en el aire una gran frustración por la incapacidad de la Comisión en sancionar la falta de cumplimiento de la condicionalidad política y sus obligaciones anexas a algunos de los PECOS ya adheridos cuando había otros Estados miembros que se encontraban en situaciones muy parecidas a los que la Comisión no quería enviar ninguna señal.

En el Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de diciembre de 2004 se examinó la situación de Bulgaria y Rumania respecto a su integración en la UE conforme al calendario previsto, adoptando unas conclusiones que reflejaron la desconfianza de Bruselas por la falta de colaboración de ambos países candidatos pero muy especialmente de Rumania<sup>426</sup>. La situación política y la falta de una eficaz lucha contra la corrupción en el país provocaron la

---

<sup>426</sup> En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Bruselas, de 16 y 17 de diciembre de 2004, en relación con Bulgaria, en el punto 7 se decía textualmente lo siguiente: “Tras tomar nota de las evaluaciones y recomendaciones pertinentes de la Comisión, el Consejo Europeo ha estimado que Bulgaria podrá asumir todas las obligaciones de la pertenencia a la Unión Europea en la fecha prevista para la adhesión, siempre y cuando prosiga su esfuerzo a tal fin y, con éxito y a tiempo, termine todas las reformas necesarias y satisfaga los compromisos adquiridos en todos los ámbitos del acervo. Mediante unas cláusulas de salvaguardia se establecerán medidas para hacer frente a problemas importantes que pudieran surgir antes de la adhesión o en los tres años siguientes a la misma”.

oposición de algunos Estados miembros en la conclusión de las negociaciones con el país del mar Negro y colocó a la Comisión ante la alternativa de finalizar las negociaciones. Además existían serias críticas contra el gobierno rumano por su política en las ayudas de estado, los esfuerzos por establecer una justicia independiente, etc y los Estados miembros desconfiaban de las promesas para ser cumplidas después de la adhesión.

Tras la experiencia de la ampliación de 2004, la Comisión Barroso propuso el establecimiento de la “supercláusula de salvaguardia” que implicaba la supervisión de Rumania y la ampliación de la condicionalidad hasta 3 años después de la adhesión, lo que significaba una garantía adicional para exigir el cumplimiento de las obligaciones al candidato, lo que no había sucedido en la ampliación precedente. Como decimos en otra parte de este trabajo, la condicionalidad significaba la eventualidad de retrasar la incorporación de Rumania, también de Bulgaria, un año más tarde de lo previsto, es decir hasta el 1 de enero de 2008. Como no había precedentes sobre una tal “supercláusula” crecía la inquietud entre las autoridades rumanas. Aunque la “supercláusula de salvaguardia” podría activarse en cualquiera de los dos países, había una diferencia cualitativa entre ambos Estados miembros.

En el centro de las divergencias estaban asuntos a los que la Unión otorgaba gran importancia como era el desarrollo de un sistema judicial independiente y la lucha efectiva contra la corrupción y el crimen organizado, además del relativo a la competencia y las ayudas de estado. En el caso de Bulgaria, se acentuaba la preocupación sobre aspectos muy parecidos, como menciona el punto 8 de las Conclusiones de la Presidencia que advierte que “la Unión Europea seguirá observando de cerca los preparativos y los logros de Bulgaria,

como la aplicación efectiva de los compromisos adquiridos en todos los ámbitos del acervo y en particular en el de Justicia y Asuntos de interior”<sup>427</sup>.

Respecto a Rumania resulta muy interesante la lectura del punto 11 de las Conclusiones de la Presidencia en relación con el contenido del punto precedente. En efecto, en el punto 10 se reconocen los avances realizados por el país cuando dice que “El Consejo Europeo ha tomado nota con satisfacción de que el progreso realizado por Rumania en la aplicación del acervo y en el cumplimiento de los compromisos contraídos en los ámbitos concretos de Justicia y Asuntos de interior y Competencia ha hecho posible que se clausuren formalmente todos los capítulos pendientes...”. Mientras que en el punto 11 se subraya que “... el Consejo Europeo ha estimado que Rumania podrá asumir todas las obligaciones de la pertenencia a la Unión Europea en la fecha prevista para la adhesión, siempre y cuando prosiga su esfuerzo a tal fin...”. El clima de desconfianza no eximió la amenaza a Rumania con la “supercláusula”. Prosigue el mismo punto de las Conclusiones diciendo que “mediante unas cláusulas de salvaguardia se establecerán medidas para hacer frente a problemas importantes que pudieran surgir, en su caso, antes de la adhesión o en los tres años siguientes a la misma...”<sup>428</sup>.

Tras la adhesión de Bulgaria y Rumania la Comisión continuó produciendo los Informes de seguimiento de verificación de las condiciones de adhesión, conforme a lo

---

<sup>427</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de diciembre de 2004. Conclusiones de la Presidencia, punto 8 del apartado “Ampliación”. Documento 16238/1/04 de 1/2/2005.

<sup>428</sup> Las Conclusiones de la Presidencia, en su punto 11, respecto a Rumania dice textualmente: “Tras tomar nota de las evaluaciones y recomendaciones pertinentes de la Comisión, el Consejo Europeo ha estimado que Rumania podrá asumir todas las obligaciones de la pertenencia a la Unión Europea en la fecha prevista para la adhesión, siempre y cuando prosiga su esfuerzo a tal fin y, con éxito y a tiempo, termine todas las reformas necesarias y satisfaga los compromisos adquiridos en todos los ámbitos del acervo, en particular los importantes compromisos relativos a Justicia y Asuntos de Interior, Competencia y Medio Ambiente. Mediante unas cláusulas de salvaguardia se establecerán medidas para hacer frente a problemas importantes que pudieran surgir, en su caso, antes de la adhesión o en los tres años siguientes a la misma, en particular en los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior y de Competencia, así como de Medio Ambiente.

previsto en el Mecanismo de Cooperación y Verificación. Nos vamos a referir de nuevo a dos documentos relevantes relativos a Bulgaria, por ser indispensable para comprender la aplicación de los criterios de condicionalidad positiva, descartándose la eventual aplicación de sanciones previstas en el Tratado de Adhesión. Por una parte el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances realizados por Bulgaria en relación con las medidas complementarias tras la adhesión, de 27 de junio de 2007<sup>429</sup>, y el otro documento es el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances de Bulgaria en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, de 23 de julio de 2008<sup>430</sup>.

El Informe de la Comisión sobre los avances realizados por Bulgaria a los seis meses de la adhesión muestra el marco habitual de los informes de control y verificación de los progresos realizados por el gobierno búlgaro, con una contundente afirmación de la insuficiencia de las reformas e incumplimiento de las obligaciones contraídas en el Acta de

---

<sup>429</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances realizados por Bulgaria en relación con las medidas complementarias tras la adhesión, de 27 de junio de 2007, [COM (2007) 377 final]. El informe recuerda la existencia de medidas condicionales negativas mediante sanciones que la cláusula de salvaguardia autoriza. Además, existen otras cláusulas restrictivas en otros ámbitos:

“Además, al igual que sucedió con los países que se incorporaron a la UE en 2004, el Acta de adhesión recogía diversas disposiciones transitorias y cláusulas del salvaguardia (restricciones de la libre circulación de trabajadores y del acceso a las redes de transporte por carretera, disposiciones relativas a las normas veterinarias, fitosanitarias y de seguridad de los productos alimenticios, etc.). Conforme al Acta de adhesión, si se producen deficiencias graves en la transposición y la aplicación del acervo en el ámbito económico, del mercado interior o de la justicia y los asuntos de interior, pueden adoptarse medidas de salvaguardia durante un período máximo de tres años a partir de la adhesión.

<sup>430</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances de Bulgaria en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, de 23 de julio de 2008, [COM (2008) 495 final]. Por su interés se reproduce el apartado “Perspectivas” donde se recoge la actitud condicionada positiva de la Comisión:

“Bulgaria presenta un cuadro con claroscuros. La reforma del sistema judicial y de las fuerzas de seguridad representa una importante oportunidad para Bulgaria: se trata de algo necesario y que debería haberse hecho hace tiempo. La prueba de los progresos realizados serán los resultados sustanciales obtenidos en la investigación, el procesamiento y el juicio de los casos de corrupción de alto nivel y de delincuencia organizada ...”

adhesión. A pesar de los deficientes progresos realizados por Bulgaria, la Comisión no amenaza con la aplicación de las sanciones convenidas, sino que opta una vez más por la condicionalidad positiva para reactivar el *statu quo*. En el plano de las reformas del sistema judicial y la lucha contra la corrupción y la latente impunidad del sistema se pronuncia en los siguientes términos:

“El Gobierno búlgaro se comprometió a reformar el sistema judicial y a erradicar la corrupción y la delincuencia organizada. Las autoridades búlgaras dan muestra de determinación y buena voluntad en todos los ámbitos. Han elaborado los proyectos de ley, planes de acción y programas necesarios. Sin embargo, la prueba de fuego es la aplicación cotidiana y decidida de dichas medidas. La traducción de esas intenciones en resultados sigue siendo claramente deficiente. Si bien es cierto que Bulgaria ha intensificado sus esfuerzos a los más altos niveles para luchar contra la corrupción y la delincuencia organizada, y que conviene reconocer la labor efectuada, todavía queda mucho por hacer. Los avances realizados desde la reciente instauración del mecanismo de cooperación y verificación siguen siendo insuficientes”.

En relación con el segundo Informe de 2008, la Comisión reconoce que el progreso realizado no es suficiente y con frecuencia se paralizan las reformas, no dando los resultados esperados. La reacción de la Institución comunitaria está recogida en el propio informe de forma clara, declarando una cooperación condicionada y animando a reactivar las reformas del gobierno con las promesas de la ayuda de la Unión:

“Bulgaria ha tomado medidas en la dirección correcta, como la creación de la Agencia Estatal de Seguridad Nacional y la reforma propuesta del Ministerio del Interior, y el nombramiento de un vice primer ministro para coordinar una gestión sana de los fondos comunitarios. Bulgaria tiene ahora que traducir las palabras en actos y dar forma concreta a su compromiso con el importante proceso de reforma.

La Comisión anima fuertemente a Bulgaria a intensificar sus reformas y a mantener su estrecha colaboración con los otros Estados miembros y con la Comisión para poder abordar juntos y con éxito los importantes desafíos pendientes. Bulgaria puede contar con el apoyo pleno y activo de la Comisión en este proceso”.

Por lo que respecta a Rumania hay que subrayar que el tratamiento en los controles y los sucesivos informes de la Comisión han transcurrido de forma paralela con los de Bulgaria.

El documento más significativo nos revela la situación de los compromisos del gobierno rumano, los sectores de incompatibilidad con los principios comunitarios y, muchas veces, la falta de cooperación de Bucarest. En el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances de Rumania en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, de 23 de julio de 2008, se manifiesta: “La reforma judicial y el avance en la lucha contra la corrupción están estrechamente conectados. Sigue siendo necesario mejorar en ambos sectores. Es preciso reforzar el compromiso de las instituciones judiciales clave con la reforma: El Consejo Superior de la Magistratura debe tomar medidas para estimular la transparencia y la eficacia del sistema judicial y para mejorar su propia rendición de cuentas”<sup>431</sup>. La Comisión reclama medidas de urgencia para resolver la grave crisis que atraviesa el sistema judicial en Rumania por falta de efectivos cualificados.

Como hemos expuesto anteriormente, la política de condicionalidad de la Comisión ha atravesado serpenteantes estados de ánimo y no siempre ha sabido interpretar el espíritu ínsito en los Criterios de Copenhague. Ello no quiere decir, como piensan algunos, que ha estado moldeando los criterios conforme a intereses temporales sino más bien ha sido el resultado de

---

<sup>431</sup> El Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances de Rumania en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, de 23 de julio de 2008, [COM (2008) 494 final], al subrayar las mejoras necesarias de Rumania se refiere en los siguientes términos cuando aborda la reforma del sistema judicial en relación con la corrupción: “La reforma judicial y el avance en la lucha contra la corrupción están estrechamente conectados. Sigue siendo necesario mejorar en ambos sectores. Es preciso reforzar el compromiso de las instituciones judiciales clave con la reforma: El Consejo Superior de la Magistratura debe tomar medidas para estimular la transparencia y la eficacia del sistema judicial y para mejorar su propia rendición de cuentas. Debe adoptar una posición inequívoca respecto a la lucha contra la corrupción de alto nivel en el actual debate político en el Parlamento. El Consejo debe aún desarrollar su credibilidad ante el sistema judicial ofreciendo soluciones sostenibles a las deficiencias de la gestión y de la contratación de personal.

Es preciso hacer un esfuerzo constante para desarrollar la capacidad administrativa del sistema judicial. La grave escasez de personal del ministerio público puede necesitar medidas de urgencia tales como una reasignación temporal de los puestos. Es necesario mejorar ciertos elementos del procedimiento de contratación para atraer a personal convenientemente cualificado.

La Agencia Nacional de Integridad tendrá ahora que demostrar su capacidad operativa para sancionar efectivamente los bienes injustificados y verificar incompatibilidades y conflictos de intereses. Tiene que demostrar que puede investigar un número suficiente de casos e imponer las sanciones necesarias.

adaptar, en el caso de la Asociación para la Adhesión, la situación a las necesidades de los candidatos. Es cierto que los criterios de condicionalidad aplicados no eran uniformes a todos los candidatos, pero ello dependía de la “relación de confianza” que existía con el país candidato. Existe una gruesa diferencia entre la ampliación de 2004 y la de 2007 y tipidas desigualdades entre los candidatos de la primera oleada.

Por otra parte, la Unión se ha visto desbordada por su propio éxito. Y no es verdad que en el seno de la Unión hubiera un vacío de poder que fue aprovechado por los países candidatos para ejercer un chantaje. En primer lugar, porque ya era demasiado tarde para encontrar una alternativa a la “teoría del gran juego”. Ahora todos tenían que plantearse la única opción: una acción “win-win”, y creo que así ha resultado pues en otro caso las ampliaciones se hubieran paralizado y podría haberse creado un espacio de inestabilidad en las fronteras de la Unión de consecuencias impredecibles. Los Criterios de Copenhague se han aplicado, aunque haya sido con distinta fuerza dependiendo de las circunstancias. Las “rebeliones” de algunos indomables dirigentes políticos de los países de Europa del Este, miembros o no, fueron doblegadas y sus aspiraciones nacionalistas reconducidas incluso en los momentos de “ausencia de liderazgo” en la Comisión Europea. La maquinaria burocrática ha realizado lo que los políticos fueron incapaces.

Si alguien tiene dudas de la firme determinación de la Unión y de sus Estados miembros anteriores a la ampliación hacia el Este de Europa, habría que recordarles las negociaciones con España y Portugal y traer a colación los principios de la propia Unión. Los Tratados de la UE es un “contrato de adhesión” donde no existe margen para la negociación de las normas y principios básicos por tratarse de una relación asimétrica. Es una relación de geometría variable donde el acervo comunitario no es negociable y los principios en los que se basan la democracia y los derechos humanos tampoco, cuando este desequilibrio lo

permite. De hecho, las relaciones exteriores de la Unión no han adoptado el mismo perfil en el caso de China que en la situación con Rumania. Allí donde la Unión tiene poder para ejercer su influencia la aplica y la táctica del “*stop and go*” es una estrategia que ha permitido culminar una tarea donde antes solamente había un proyecto.

## CAPÍTULO 5

### 5.1 VERIFICACIÓN DE LA CONDICIONALIDAD CON LOS PECO

- 5.1.1 Reacción de los países candidatos ante la condicionalidad de la UE
- 5.1.2 Polonia, paradigma de efectos positivos
- 5.1.3 Las limitaciones de la condicionalidad en Bulgaria, Rumania y Hungría
- 5.1.4 El papel de la UE en la transformación del espacio político en Europa

---

### 5.1 VERIFICACIÓN DE LA CONDICIONALIDAD CON LOS PECO

#### 5.1.1 Reacción de los países candidatos ante la condicionalidad de la UE

La investigación sobre el concepto de condicionalidad utilizado por la Unión Europea, y anteriormente por las Comunidades, nos conduce a la necesidad de la valoración de la efectividad de su aplicación para confirmar o desmentir la hipótesis de partida de este trabajo. Resulta muy complicado si la aplicación de los criterios de condicionalidad es efectiva o si constituye un fracaso pues depende de la calificación e identificación del principio violado o del objeto que se persigue. En esta línea la investigadora Amaya Úbeda de Torres señala que “las fluctuaciones en la aplicación de la llamada «cláusula democracia y Derechos Humanos» han puesto de manifiesto una actuación de doble rasero, difícil de desligar de las inconsistencias aparejadas a un mecanismo de aplicación muy subjetivo. La falta de uniformidad en la reacción de la Unión Europea frente a terceros Estados y, sobre todo, las

omisiones flagrantes en las medidas adoptadas no impiden, sin embargo, constatar la tendencia hacia la inclusión progresiva de la exigencia de respeto de la democracia”<sup>432</sup>.

Tras varios años de negociaciones con el fin de integrar en la Unión Europea a los países candidatos que habían introducido reformas conforme a los Criterios de Copenhague y las exigencias de las políticas comunitarias, la Comisión Europea consideró que 10 de los países candidatos habían superado las pruebas. Así lo reconocía en su documento “*Towards the Enlarged Union*”<sup>433</sup> que acompañaban los Informes periódicos (*Regular Reports*) sobre los países candidatos a la adhesión, correspondiente al año 2002. El Tratado de adhesión de los PECO y de Malta y Chipre fue firmado en Atenas el 16 de abril de 2003 permitiendo que la República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Chipre, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia se convirtieran en Estados miembros el 1 de mayo de 2004.

Si este trabajo trata de la función de la condicionalidad de las relaciones exteriores sobre las reformas en los países de Europa Central y Oriental, es evidente que no podemos eludir las transformaciones que se producen, la forma, su evolución y los efectos positivos y negativos que conlleva esta actividad. Esto es lo que venimos haciendo y seguiremos haciendo en la parte central del trabajo. Resulta evidente que es tarea titánica acometer el estudio pormenorizado en todos los PECO, pero sí que hemos seleccionado un grupo de países por sus resultados ejemplares, sin entrar aun en los costes de todo tipo, especialmente los sociales, y, por otra parte, examinamos otro reducido grupo de países como paradigma donde los resultados no eran tan positivos, incluso después de la adhesión.

---

<sup>432</sup> Úbeda de Torres, Amaya. La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 32, Madrid enero-abril 2009, p. 85.

<sup>433</sup> Se trata del informe “*Towards the enlarged Union*”, *Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*”, [SEC (2002) 1400 - 1412], COM (2002) 700 final, Comisión Europea, 9 de octubre de 2002. Este documento se tradujo al español como “Hacia una Unión Europea ampliada” pero nosotros hemos preferido seguir utilizando el título oficial del documento de trabajo.

Para tratar esta parte del trabajo vamos a recurrir constantemente al documento mencionado y al documento COM (2003) 675 final, de 5 de noviembre de 2003<sup>434</sup>. Los Servicios de la Comisión Europea han controlado el cumplimiento de los criterios de condicionalidad, con un seguimiento estrecho de los esfuerzos para introducir las reformas necesarias en la organización política, administrativa y económica de los países candidatos. El “*Regular Report*” correspondiente a 2002 había sido el más completo y ya nos hemos referido a él en otra parte de este trabajo y, en febrero y mayo de 2003, se informó al Consejo de los resultados del control sobre el cumplimiento de los países candidatos a la adhesión. Resulta evidente que, lejos de toda censura, es necesario criticar que la Comisión manifestaba una gran condescendencia y confiaba en la “buena voluntad” de los gobiernos de los PECO. Es cierto que se realizaban grandes progresos, pero no los exigidos. La propia Comisión reconoce en los mismos documentos, en un ejercicio de contradicción, que el cumplimiento de las obligaciones por los gobiernos de los países candidatos era manifiestamente mejorable.

Hemos venido subrayando que no todos los países candidatos partían de la misma base, del mismo nivel de desarrollo de sus instituciones, de sus infraestructuras y de su vocación integradora hacia la Unión Europea, aunque todos habían coexistido con el mismo sistema político-económico comunista. El hecho repetido de que la Unión adoptó sistemáticamente el principio de “a cada cual según su progreso” no era una versión comunitaria de la máxima marxista “a cada uno según su trabajo”, sino más bien una forma de incentivar las reformas, como ya hemos dicho. Por lo tanto, aunque todos los Estados de Europa Central y Oriental sufrían una Administración muy poco desarrollada, había dos

---

<sup>434</sup> Nos referimos al documento “*Comprehensive monitoring report of the European Commission of the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia*”, de 5 de noviembre de 2003, que lleva las referencias SEC (2003) 1200-1209 y COM (2003) 675 final. Igualmente, este documento se tradujo al español por “Informe de seguimiento exhaustivo de la Comisión Europea sobre la preparación para la incorporación a la UE de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia” y, por la misma razón expresada más arriba, utilizo la versión original de trabajo.

países particularmente donde esta debilidad era especialmente preocupante: Bulgaria y Rumania. Así, pues, el desigual punto de partida de los PECO también influyó en las distintas velocidades de integración y justificó la diferente aplicación de los criterios de condicionalidad de la Unión Europea en sus relaciones con los PECO<sup>435</sup>.

Tras las reformas políticas y administrativas, era prioritaria la preocupación de la Comisión de velar por la capacidad de cumplir con la obligación de aplicar el *acquis communautaire* desde el momento de la adhesión a la UE. El informe de la Comisión suponía que los países candidatos cumplirían con los criterios de condicionalidad acordados entre la Unión y los gobiernos de los países candidatos en la mayor parte de las áreas, aunque deslizaba ciertas dudas sobre la necesidad de realizar lo que llamaba “pequeños ajustes” y, paradójicamente, reconocía que quedaban algunos temas que exigían mayor decisión y esfuerzo antes de la fecha prevista para la adhesión<sup>436</sup>.

---

<sup>435</sup> La distinta capacidad de las administraciones públicas de los países candidatos fue fundamental para adoptar algunas decisiones por Bruselas. Existía un gran temor en las Instituciones comunitarias por el hecho de que la inadecuada capacidad de absorción de los flujos financieros de la Unión y la deficiente capacidad de gestión de las administraciones de los PECO, incrementaran la corrupción y el desvío de fondos. Aunque hay muchos trabajos que subrayan esta situación, conocida por los servicios de la Comisión Europea, conviene recordar alguno en especial y al que ya nos hemos referido, el trabajo de Othon Anastasakis y Dimitar Bechev: dice al respecto: “Poland, Hungary and Czechoslovakia were deemed better prepared for closer integration because of their greater commitment to democratisation and economic reform. Bulgaria and Romania seemed less promising and with much less political and economic capacity for reform. The principle of differentiation became explicit in 1997 when the Commission declared that Slovakia did not fulfil the political criteria and that the Baltic States (minus Estonia), Bulgaria and Romania did not fulfil the economic criteria. This led to the exclusion of the latter from the group of candidates to start accession talks in 1998. The rest of the CEECs were given a chance two years later, in Helsinki, a decision which the EU took in part motivated by a change in approach after the Kosovo crisis. Healthy competition in the ‘Helsinki group’ helped Lithuania, Latvia and Slovakia to catch up with the frontrunners and become part of the 2004 big-bang enlargement. Othon Anastasakis y Dimitar Bechev, “EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process”, South East European Studies Programme, European Studies Centre, St Antony’s College, University of Oxford, abril 2003, pp. 9 y 10.

<sup>436</sup> La redacción en inglés de esta preocupación, que revela el exceso de confianza de los Servicios de la Comisión, provoca una sonrisa: “In the light of the detailed findings described in this report, it can be concluded that, on the whole, the acceding countries are expected to be ready for accession in the very large majority of areas, even if minor adjustments are still needed in some cases. At the same time, a number of issues remains to be tackled which require enhanced efforts between now and accession.

Resulta altamente llamativo que la euforia de los informes de la Comisión Europea se convirtiera en un auto reconocimiento de las herramientas de control como la garantía del cumplimiento de los compromisos y criterios de condicionalidad impuestos a los países candidatos. Tanto antes como después de la adhesión se han producido importantes divergencias con los objetivos pues, ahí está la contradicción, los propios informes revelan dichas distorsiones y la preocupación que generan, aunque exista distinto grado de inquietud dependiendo del país de que se trate<sup>437</sup>. Como dice el informe de 2003 “los países en vías de adhesión han hecho especiales esfuerzos para completar los prolongados preparativos para la adhesión, demostrando su compromiso de aplicar el acervo a partir del 1 de mayo de 2004. Han alcanzado un nivel de armonización muy elevado y, en general, merecen reconocimiento por los logros obtenidos. En este contexto, la labor de seguimiento ha resultado ser una herramienta eficaz y ha contribuido a la aceleración de los preparativos”.

Es cierto que la Comisión Europea disponía de las herramientas necesarias para reconducir cualquier divergencia que se produjera respecto a los criterios de adhesión, pero no siempre las alertas surgían a tiempo para que los servicios de la Comisión actuaran con la contundencia necesaria. Por encima de cualquier criterio técnico, existía una prioridad política que impedía la aplicación del papel de la Comisión como “guardiana de los Tratados”

---

<sup>437</sup> Esta alerta a la que se refiere el informe COM (2003) 675 final de 5 de noviembre de 2003, en el documento de trabajo está redactado de la siguiente forma: “There are a limited number of issues of serious concern. Following this report, the Commission will individually alert each of the acceding countries to the specific identified concerns by issuing warning letters and organising the appropriate consultations. Without immediate and decisive action, the countries in question will most likely not be able to fulfil their obligations of membership in those specific areas and their citizens and economic operators will not enjoy the full benefits of EU membership. Such specific issues have been found in all acceding countries, affecting between one and four *acquis* chapters depending on the countries. All efforts must now focus on resolving the outstanding issues in the transposition and implementation of the *acquis*, so that all remaining gaps may be closed by the time of accession. This can be achieved. Where appropriate, the Commission is ready to support the acceding countries’ administrations with targeted assistance that can be mobilised quickly”.

mediante la aplicación de las medidas necesarias contra el país candidato incumplidor. Finalmente se llegaba a un compromiso temporal como hemos recalado en otro lugar<sup>438</sup>.

Ya hemos subrayado en varias ocasiones que los informes habían priorizado la importancia del control sobre los progresos realizados en la adopción y aplicación del acervo comunitario, con el fin de poder ser aplicado desde el primer día de la integración en la UE, pero ello no impedía la preocupación por los aspectos que afectaban a las reformas políticas y a las reformas de la Administración que facilitarían la transformación de las estructuras políticas y económicas de los candidatos. Así sucede cuando el informe se refiere a las áreas que requieren mayor esfuerzo y llama la atención para acelerar la aplicación de normas en materia de justicia y política interior por los gobiernos de Polonia y Eslovaquia, como requiere el Plan de Acción Schengen y, a Hungría, Polonia y Eslovaquia, para el reforzamiento de las fronteras exteriores de la Unión. Resulta reiterativa la recomendación de luchar contra la corrupción y el crimen organizado en todas sus manifestaciones<sup>439</sup>.

La Comisión Europea tenía serias dudas sobre la correcta gestión de los Fondos Europeos que recibirían a partir de su adhesión los países candidatos, en las mismas condiciones que los demás Estados miembros. Por este motivo la Institución insistía en la necesidad de establecer en cada país candidato los organismos competentes para que los

---

<sup>438</sup> El documento manifiesta la disposición de la Comisión Europea para velar por el estricto cumplimiento de los compromisos y criterios adoptados por los países candidatos y, en su defecto, por la aplicación de las sanciones coercitivas correspondientes, en los siguientes términos: “Together with the acceding countries, the Commission will continue to monitor the remaining issues in the months leading up to accession. Where it is found that outstanding tasks are not completed as necessary before accession, the Commission is determined to take the necessary measures, where needed still before accession, to deal with such a situation.

The preparation of the acceding countries has reached an advanced stage. The Commission is confident that enlargement will take place on 1 May 2004 under good conditions. It will, however, not hesitate to use all means it has at its disposal to ensure the proper implementation of the Union’s rules and policies as is its role as guardian of the treaty to the benefit of all Member States of the Union”.

<sup>439</sup> Dice el informe en relación con este aspecto que “The fight against fraud, corruption and money laundering needs to be given more attention in the Czech Republic, Estonia, Lithuania and Poland; also Latvia, Slovenia and Slovakia should step up the fight against fraud and corruption; Latvia and Poland need to strengthen the fight against drugs.”

fondos, especialmente los destinados a la agricultura, fueran adecuadamente controlados. Tras la recomendación, la Comisión comunicaba una velada amenaza en caso de incumplimiento, es decir que la Comisión se reservaba el derecho a no reembolsar los supuestos pagos a los agricultores que no cumplieran los procedimientos<sup>440</sup>.

Las negociaciones para la ampliación con los países mencionados habían concluido de forma satisfactoria, cumpliendo los criterios de condicionalidad con las dificultades que hemos estudiado y que seguiremos analizando<sup>441</sup>. No obstante, la propia Comisión publicó el documento “*Continuing enlargement*” donde refleja la perspectiva de las negociaciones, aunque hay que subrayar que en este documento también se incluye el estado de los progresos realizados de los otros dos países candidatos de Europa oriental, Bulgaria y Rumanía, y que venían siendo recogidos en los Informes periódicos.

Sobre la base de los Informes regulares de cada candidato, la Comisión ha realizado el citado Informe de control sobre el cumplimiento de los criterios de condicionalidad, que fueron aceptados por los países candidatos y sobre su cumplimiento versaba el actual Informe,

---

<sup>440</sup> Los órganos a los que se refería el documento eran los que aseguraban con sus procedimientos el control de los pagos. En este caso se refería a Hungría, Polonia y Eslovaquia. En este aspecto especificaba que “This applies to the setting-up of a Paying Agency and (except in Cyprus) to the implementation of the Integrated Administration and Control System, which are central elements for payments of common agricultural policy funds to farmers. Unless this situation is remedied, new Member States run the risk that they will not be fully reimbursed by the EU for the payments made to their farmers.”

<sup>441</sup> El Informe de la Comisión recordaba la idea que representaba la firma del Tratado de Adhesión de los diez nuevos Estados miembros de la Unión y, por primera vez se aludía a la ciudadanía europea más que a los fines políticos que guiaron las negociaciones en su origen: “As underlined by the Heads of State and Government at the signing ceremony in Athens, accession is a “*new contract between our citizens and not merely a treaty between states*”. EU membership affects everyday lives directly, and what goes on in one Member State has consequences in the others. Keeping in mind the deep integration and interdependence which the Member States have reached at the moment of the Union’s fifth enlargement, the Union needs to be able to absorb this enlargement rapidly and smoothly. It is essential to safeguard the functioning of the internal market and maintain public confidence in areas such as food safety or cooperation in the field of justice and home affairs”.

“Comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia”, [SEC (2003) 1200-1209] – COM (2003) 675 final de 5 de noviembre de 2003.

con las investigaciones correspondientes por parte de los Servicios de la Comisión. El Informe representa el estado en un momento anterior a la adhesión, pero no el final del camino que conduciría a los 10 países a la integración en la Unión pues refleja la situación de cada uno de ellos en septiembre de 2003, tal como aparece en las conclusiones, con el compromiso de que el cumplimiento de los criterios de adhesión fuera efectivo<sup>442</sup>.

En otro lugar ya nos hemos referido a la visión que sobre la efectividad de la condicionalidad tienen algunos autores, como Bernard Steunenberg y Antonieta Dimitrova, que en su trabajo “*Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality*” critican la posición de la Comisión que debilita la aplicación de la condicionalidad misma. En efecto, los autores sostienen que no es apropiado establecer a priori plazos para los beneficios que se otorgan a los beneficiarios, evitando fijar la fecha en la que pudiera producirse la adhesión, ya que de ello dependía la efectividad de la condicionalidad<sup>443</sup>.

---

<sup>442</sup> El Informe de la Comisión COM (2003) 675 final, señala las obligaciones de los Estados candidatos y el derecho de la Comisión para aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento de las condiciones aceptadas: “The Commission’s point of departure is that the acceding countries must be fully prepared for membership from the date of accession. This report confirms that great progress has been made by the acceding countries, but that certain important tasks must still be undertaken between now and accession. The importance of these tasks, and the serious consequences in the event of failure, must not be underestimated. The Commission is determined to take the appropriate measures to safeguard the functioning of the Union in all areas, and in particular of the internal market, wherever necessary”.

<sup>443</sup> En el apartado 6, bajo el título de “*The limits of conditionality*” Bernard Steunenberg y Antonieta Dimitrova exponen que: “We make a distinction between the period in which the date of accession has not yet been set and the period after this date is set. In the context of an indeterminate time horizon, the effectiveness of conditionality (through maintaining an incentive compatible agreement) depends on three determining factors. First, it is particularly important that the perceived gains to the candidate of the cooperation with the EU are substantially larger than the benefits of maintaining an ‘independent’ state outside the EU. These benefits should be apparent during the process of domestic reform so that the applicant still has an incentive to be interested in EU membership. Second, the relative magnitude of one-time benefits of breaking the negotiations must be small. This requires a continuous awareness especially on the side of the EU to monitor these benefits in periods of domestic crisis or forthcoming national elections. If the benefits of breaking off negotiations have somehow substantially increased, it makes sense to offer additional and temporary benefits to an applicant state to prevent the difference between these gains and the gains of cooperation with the EU growing too much. A difference that is too large may make the agreement no longer self enforcing. Third, both parties should be patient, that is, have a rather long time horizon in which they expect to receive mutually positive benefits. Impatience may erode the self enforcing nature of the agreement and make conditionality ineffective. Bernard Steunenberg y Antonieta L. Dimitrova, “Compliance in the EU

Además, Steunenberg y Dimitrova subrayan que la Unión Europea ante la posición de algunos países candidatos se podría encontrar en un dilema, debido al supuesto interés de la ampliación por parte de la Unión, explicación que no es del todo convincente ya que mayor era el interés de los candidatos en ingresar en la Unión Europea. En las conclusiones de su trabajo argumentan el caso de las negociaciones para la adhesión con la República Checa que, tras haber fijado la fecha de la adhesión, el ritmo de las reformas del país centro europeo disminuyeron ante la seguridad de obtener el “premio” prometido<sup>444</sup>.

Ya hemos visto anteriormente que resulta especialmente complicado sancionar a un Estado miembro de pleno derecho por infracción de la condicionalidad política. Si la Comisión es la “guardiana de los Tratados” habría que preguntarse cómo ejerce esta responsabilidad cuando los textos básicos de la Unión están repletos de referencias respecto de la democracia, el Estado de Derecho y las libertades públicas, además de la protección de las minorías. Por otra parte, en el artículo 39, apartados 1 y 2 del “Protocolo relativo a las condiciones y al procedimiento de admisión de la República de Bulgaria y de Rumania a la Unión Europea” se aludía expresamente al control por parte de la UE del cumplimiento de la condicionalidad impuesta durante las negociaciones de adhesión y la eventual demora de la

---

enlargement process: The limits of conditionality”, European Integration On line Papers Vol 11, 22 de junio de 2007, p. 10.

<sup>444</sup> Así lo recogen Steunenberg y Dimitrova en el apartado “*Conclusions*”: “In order to secure enlargement, the EU could commit itself by setting the date of accession of the candidate. However, this action will completely erode the effectiveness of conditionality, since the candidate will no longer push for domestic reforms under the threat of of postponing or even stopping the accession negotiations process. ...

Furthermore, the EU’s awareness of the ineffectiveness of conditionality, once accession is announced, is illustrated with the substantial reduction in conditions when accession comes into sight. The expected impact on the candidate’s behavior, slowing down of reform, is more difficult to establish, since it also depends on other, domestic factors, including administrative capacity. The case of the Czech Republic stands out since a low intensity of the EU conditionality combined with a slow pace of administrative reform has led to a rather low compliance with the internal market acquis”.

Bernard Steunenberg y Antoaneta L. Dimitrova, “Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality”, *Ibidem*, p. 14.

entrada en vigor y, por ende, de la integración formal de ambos Estados en la Unión durante un año<sup>445</sup>.

Si la Comisión Barroso adoptó en 2006 la decisión de integrar a los dos países más “conflictivos” en lugar de dar un plazo más largo, fue a causa de las “garantías” que otorgaban un período transitorio de 3 años para la aplicación de las sanciones y que se extendía la condicionalidad temporal limitando los riesgos. El sistema de sanciones aplicable se podía ver debilitado si las autoridades de los Estados integrados no respetaban los criterios establecidos, fortalecidos por su pertenencia a la Unión. En el epígrafe siguiente veremos algunos casos que demuestran esta realidad que algunos antiguos Estados miembros temían, ya que los cuadros políticos y los capitanes de la industria de los PECO solamente acataban las normas bajo la amenaza de la Unión con el recorte de ayudas y subvenciones económicas.

Resulta paradójico que la corrupción, la criminalidad y el crimen organizado no eran patentes de curso de algunos de los países de Europa Central y Oriental, pues estos males existían en el interior de la Unión sin que las instituciones europeas se pronunciaran sobre eventuales sanciones, como hemos señalado anteriormente. No obstante, algunos PECO gozaban de una merecida reputación como países corruptos, con un alto nivel de criminalidad

---

<sup>445</sup> Protocolo relativo a las condiciones y al procedimiento de admisión de la República de Bulgaria y de Rumania a la Unión Europea. En su artículo 39, apartados 1 y 2 se dice lo siguiente:

1. Si, sobre la base de la supervisión permanente por parte de la Comisión de los compromisos contraídos por Bulgaria y Rumania en el contexto de las negociaciones de adhesión, y en especial de los informes de supervisión de la Comisión, se demuestra claramente que la marcha de los preparativos para la adopción y aplicación del acervo en Bulgaria o Rumania es tal que exista un grave riesgo de que cualquiera de estos Estados ostensiblemente no esté preparado para cumplir los requisitos de la pertenencia a la Unión, en relación con un número importante de ámbitos, en la fecha de la adhesión, el 1 de enero de 2007, el Consejo podrá decidir, por unanimidad y sobre la base de una recomendación de la Comisión, que la fecha de la adhesión del Estado de que se trate se retrase un año hasta el 1 de enero de 2008.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, el Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá tomar la decisión mencionada en el apartado 1 con respecto a Rumania si se han observado deficiencias graves en el cumplimiento por parte de dicho país de uno o varios de los compromisos y requisitos enumerados en el punto I del Anexo IX. DOUE L 157 de 21.06.2005, p. 41.

organizada. Si comparamos los datos incluidos en los “Índices de Percepción de Corrupción” (CPI) publicados anualmente por *Transparency Internacional* (TI) para todo el mundo, podemos observar algunas informaciones muy relevantes. En el Anexo documental figura un cuadro con el CPI correspondiente a los países candidatos de Europa Central y Oriental y de algunos de los Estados miembros occidentales para que sirva de referencia comparativa. Igualmente se ha añadido un cuadro que incluye la situación de la corrupción en los países de los Balcanes Occidentales, y también en los que podrían ser un día candidatos a Estados miembros.

La lucha contra la corrupción en los países de Europa Central y Oriental, incluidos los Estados de los Balcanes Occidentales está repleta de algunos éxitos y muchos fracasos debido a su pasado histórico y la falta de las condiciones democráticas que exigían una política de transparencia que nunca existió bajo los gobiernos comunistas. Claro que la aplicación de la condicionalidad política, económica y jurídica implica combatir la corrupción y la criminalidad organizada pero su desaparición resulta aun más difícil cuando la corrupción está instalada en el poder político y económico de la Administración de los Estados. Como dice Eli Gateva en su artículo “*European Union Enlargement Conditionality*”, el principio de condicionalidad anticorrupción ha sido desarrollado en los últimos años tras la ampliación de 2007 con el desarrollo de mecanismos que hagan más efectiva la lucha contra la corrupción post adhesión y en futuras ampliaciones<sup>446</sup>.

---

<sup>446</sup> Gateva, Eli dice en su artículo que “The principle of anticorruption conditionality has been significantly developed throughout the past years. Using as a point of reference the backsliding of CEE countries at fighting corruption, the European Union has developed new mechanisms and has placed increasing emphasis on corruption related issues. The Union seems to have learnt the lessons provided by the omissions of the 2004 enlargement. The verification and the control over candidate and potential candidate Western Balkans states seem to be stronger, while the inauguration of the CVM has set a further ‘gate-keeping’ stage that could increase EU’s leverage and competences over the post-accession phase”. “*European Union Enlargement Conditionality*”, pp. 14-15.

En la reunión plenaria del Parlamento Europeo del 3 de julio de 2013, a la que nos hemos referido y continuaremos haciéndolo por su relevancia para este trabajo, en relación con las continuas violaciones de las obligaciones del gobierno húngaro del primer ministro Víktor Orban, tras las elecciones de 2010, los eurodiputados propusieron la creación de un “Mecanismo de Copenhague” para garantizar el cumplimiento de los valores comunes en la Unión y asegurar la continuidad de los criterios establecidos para los países candidatos a la adhesión con total independencia de injerencias políticas. En las Recomendaciones destinadas a las instituciones de la Unión Europea sobre la creación de un nuevo mecanismo para la aplicación efectiva del artículo 2 del TUE se aborda la necesidad de que la Unión disponga de los medios necesarios para controlar el cumplimiento de las obligaciones de los países que fueron candidatos a la adhesión y ahora son Estados miembros<sup>447</sup>.

A pesar de que en los Tratados de adhesión de Bulgaria y Rumania se habían introducido “super cláusulas de salvaguardia”, la seguridad jurídica del cumplimiento de las

---

<sup>447</sup> Recomendaciones destinadas a las instituciones de la UE sobre la creación de un nuevo mecanismo para la aplicación efectiva del artículo 2 del TUE:

73. Reitera la urgente necesidad de abordar la llamada «paradoja de Copenhague», consistente en que la UE mantiene una postura muy estricta en cuanto al respeto de los valores y normas comunes por los países candidatos, pero carece de instrumentos efectivos de vigilancia y sanción cuando los candidatos pasan a ser miembros;

74. Considera oportuno que se examine periódicamente si los Estados miembros respetan de manera consistente los valores fundamentales de la Unión y los requisitos de democracia y respeto del Estado de Derecho, evitando los dobles raseros y teniendo presente que dicho examen debe basarse en un entendimiento europeo comúnmente aceptado de las normas constitucionales y jurídicas; asimismo, pide firmemente que las situaciones similares que se den en los Estados miembros se examinen con arreglo a una misma pauta, pues de lo contrario se conculcará el principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados;

78. Considera que una futura revisión de los Tratados debería traducirse en una mejor distinción entre una fase inicial, destinada a valorar los riesgos de grave violación de los valores mencionados en el artículo 2 del TUE, y una fase posterior con un procedimiento más eficiente, en que se impondrían acciones para abordar las violaciones graves y continuadas de dichos valores;

79. Reitera, considerando el actual mecanismo institucional establecido por el artículo 7 del TUE, la petición formulada en su Resolución de 12 de diciembre de 2012 sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2010-2011), de que se cree un nuevo mecanismo («Grupo de Alto Nivel de Copenhague») para garantizar el cumplimiento de los valores comunes consagrados en el artículo 2 del TUE por todos los Estados miembros; este mecanismo podría adoptar la forma de «Comisión de Copenhague», grupo de alto nivel, grupo de sabios o evaluación del artículo 70 del TFUE, y partir de la reforma y el refuerzo del mandato de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y del marco de un diálogo reforzado entre la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Estados miembros sobre las medidas que cabría adoptar.

obligaciones previas a la adhesión y su continuidad durante el período posterior no estaba asegurada. Por esta razón el Parlamento Europeo no tuvo más remedio que proponer el establecimiento de mecanismos que fortalecieran la autoridad de las Instituciones comunitarias y reforzaran el cumplimiento de las obligaciones por los Estados miembros. Era necesario limitar las consecuencias de la “paradoja de Copenhague” sin que se provoque un bloqueo en el funcionamiento de la Unión y establecer un seguimiento apropiado en el comportamiento de los gobiernos cuando legislen en aspectos que podrían entrar en conflicto con la legislación de la Unión.

Por lo tanto, no sólo era necesario velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de adhesión sino que también era prioritario que, cuando se produjeran desvíos de los principios comunitarios, las Instituciones pudieran reaccionar estableciendo un “diálogo a tres bandas del artículo 2” para analizar las informaciones solicitadas al Estado miembro infractor de modo que el seguimiento fuera efectivo. Igualmente se propone utilizar otros mecanismos recogidos en el Tratado en el supuesto de que las respuestas del Estado infractor, en este caso se refiere a Hungría, no se ajustara a lo previsto en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea<sup>448</sup>.

Igualmente, tras haber examinado las reformas introducidas en la constitución húngara, que violaban los principios del Estado de Derecho y los valores democráticos en los

---

<sup>448</sup> A este respecto la “Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de julio de 2013, sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría” dice:

85. Pide a las autoridades húngaras que informen al Parlamento, a la Comisión, a las Presidencias del Consejo y el Consejo Europeo y al Consejo de Europa sobre la aplicación de las medidas solicitadas en el apartado 72;

86. Pide a la Comisión y al Consejo que designen cada uno un representante que, junto con el ponente y el ponente alternativo del Parlamento («diálogo a tres bandas del artículo 2»), procederán a un análisis de la información remitida por las autoridades húngaras sobre la aplicación de las recomendaciones contenidas en el apartado 72, así como a un seguimiento de posibles modificaciones futuras a fin de garantizar el cumplimiento del artículo 2;

87. Pide a la Conferencia de Presidentes que examine la conveniencia de recurrir a mecanismos previstos por el Tratado, en particular el apartado 1 del artículo 7 del TUE, si las respuestas de las autoridades húngaras no cumplen los requisitos del artículo 2 del TUE.

que se funda la Unión Europea, los eurodiputados reclamaron la pertinencia de recurrir a mecanismos previstos por el Tratado, incluido el artículo 7.1, que prevé la posibilidad de suspender a un Estado miembro de su derecho al voto. Por lo tanto, las Instituciones comunitarias disponen de una capacidad de respuesta que aseguran el control comunitario efectivo de las obligaciones contraídas por los Estados miembros en el momento de la adhesión. En la referida sesión plenaria se defendió la creación de un grupo de control que vigile y controle el cumplimiento de los compromisos en línea con el funcionamiento de la Unión Europea. Como era de esperar, el jefe del gobierno húngaro, Víktor Orban, declaró que “nunca aceptará la tutela política de Europa”<sup>449</sup>.

Por último, hay que recordar que el control comunitario efectivo solamente se puede producir cuando la Comisión Europea tiene la ocasión de ejercer plenamente su función de “guardiana de los Tratados”, tal como dice el punto 72 de la repetida Resolución del Parlamento Europeo de 3 de julio de 2013:

“Insta a las autoridades húngaras a que apliquen con la mayor celeridad posible todas las medidas que la Comisión Europea, en su calidad de guardiana de los Tratados, considere necesarias para cumplir plenamente con el Derecho de la UE, a que acaten plenamente las sentencias del Tribunal Constitucional húngaro y a que apliquen con la mayor celeridad posible las recomendaciones de la Comisión de Venecia, el Consejo de Europa y otros organismos internacionales de protección del Estado de Derecho y los derechos fundamentales, con miras a respetar plenamente el Estado de Derecho y

---

<sup>449</sup> La “Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de julio de 2013, sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría”, en su apartado II sobre la evaluación de la Ley Fundamental de Hungría y su aplicación, dice: “1. Recuerda que el respeto de la legalidad, incluido un procedimiento transparente, responsable y democrático de promulgación de leyes, también para adoptar una ley fundamental, y de un sólido sistema de representación democrática basado en elecciones libres y que respete los derechos de la oposición son elementos clave de la noción de democracia y Estado de Derecho, según se consagra en el artículo 2 del TUE, que establece que «la Unión Europea se basa en los valores de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres», como proclaman los preámbulos del Tratado de la Unión Europea y de la Carta; lamenta que en el pasado las instituciones de la UE no siempre hayan estado a la altura de sus propias exigencias en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales europeos; destaca por ello su propia responsabilidad de fortalecer la defensa de los derechos fundamentales europeos contemplados en el artículo 2 del TUE a nivel de la Unión y en los Estados miembros”

sus requisitos fundamentales sobre el marco constitucional, el sistema de controles y equilibrios y la independencia del poder judicial, y sobre unas salvaguardias sólidas de los derechos fundamentales, incluidas la libertad de expresión, la libertad de prensa, la libertad de religión y de creencias, la protección de las minorías, la lucha contra la discriminación y el derecho a la propiedad”.

En el seno de la Comisión Europea durante mucho tiempo se estuvo madurando la disyuntiva entre la prioridad histórica de la integración en bloque de Estados con distintos estadios de desarrollo, organización y vocación por las reformas urgentes y la prelación de aquellos Estados que ya tenían una situación lo suficientemente desarrollada que permitía su integración sin demasiados traumas. El resultado fue, como hemos subrayado en otro lugar, la decisión por facilitar la adhesión a un grupo de países en base a la aplicación flexible de los principios de la condicionalidad establecidos en los Criterios de Copenhague y en delegar la responsabilidad del compromiso de adaptación de los mismos a los propios gobiernos.

Por lo tanto, la Unión adoptó un criterio conservador y decidió que los países más rezagados, Bulgaria y Rumania, debían esperar a que la primera oleada de adhesiones hubiera terminado. En realidad, el período de espera no fue muy largo pues en tres años los dos países del mar Negro se integraron en 2007. Hay que tener en cuenta que en algunas capitales de los Estados miembros cundía el pánico ante una integración masiva, de la que no había precedentes pues se ignoraban los efectos políticos, económicos y sociales sobre el conjunto de la Unión. Por otra parte, existían serias dudas sobre la capacidad de absorción de tan elevado número de candidatos por una Unión que no terminaba de encontrar su verdadera dimensión tras el Tratado de Niza y la Unión se encontraba inmersa en un proceso de reforma institucional.

A esta situación había que añadirse el hecho de que las reformas políticas e institucionales estaban hipotecadas con los datos sobre la corrupción y la insuficiencia de las mismas reformas que impedían un sistema judicial independiente, la lucha eficaz contra la

criminalidad organizada y el respeto de las libertades individuales y económicas que permitieran el establecimiento de una verdadera economía de mercado. Finalmente, el Comisario responsable de la Ampliación en la UE, Oli Rehn, informó de la conveniencia de integrar a los países de la ribera del mar Negro, pero no antes de haber resuelto la reforma institucional de la UE y el fracaso del proyecto de una Constitución para Europa.

El compromiso de asumir la responsabilidad de introducir reformas era competencia de las autoridades nacionales, pero se extendía a todos los niveles de poder y, por lo tanto, implicaba a los poderes regionales y locales. El principio de delegación no exoneraba a las autoridades nacionales de la responsabilidad por velar del estricto cumplimiento de los principios fundamentales de la Unión, a los que repetidamente nos hemos referido con alusiones a las modificaciones introducidas por el Tratado de Ámsterdam. Además, numerosos informes emitían recomendaciones dirigidas a los gobiernos de los Estados candidatos, en la fase de preadhesión, y a los Estados miembros cuando el Tratado de adhesión había entrado en vigor y se había producido la integración real en la Unión.

La mayor parte de las pautas incluidas en los informes se referían al funcionamiento de las Administraciones y en especial se subrayaba la necesidad de eliminar la influencia política en la actuación del sector público, la mejora y profesionalización de los funcionarios y empleados públicos, la garantía de la selección e independencia de los funcionarios, la desaparición de la influencia política sobre la administración de justicia, mejorar la formación de las fuerzas de seguridad del estado, etc.

Otras sugerencias iban dirigidas directamente a los gobiernos y a los partidos políticos para exigirles transparencia en sus actuaciones y en su financiación y una organización democrática coherente con el Estado de Derecho y la representación ciudadana. En relación

con la actividad económica se exige que los gobiernos establezcan los mecanismos necesarios para el funcionamiento de la economía de mercado conforme a las reglas de independencia y competencia, supervisando las prácticas contrarias a la libertad de mercado, combatiendo los monopolios, carteles, y las asociaciones que violen los derechos de los consumidores, etc. En última instancia los gobiernos deben vigilar el cumplimiento de las normas a todos los niveles, con la participación de los organismos e instituciones de control propios de una sociedad democrática.

No debe resultar excesivo el esfuerzo que tienen que desplegar los gobiernos para combatir la extorsión, la corrupción y el crimen organizado, especialmente cuando ciertos cargos políticos están expuestos a determinadas actividades económicas donde la corrupción es más evidente, como sucede a nivel de los ayuntamientos y gobiernos locales. Eliminar en lo posible la dependencia de las subvenciones de actividades relacionadas con el sector público, donde deben existir reglas claras y precisas para la adjudicación de contratos. Para que este mecanismo pueda funcionar correctamente debe existir un poder judicial independiente de las influencias políticas y de los poderes económicos con criterios establecidos y transparentes en el proceso de selección.

De la misma manera, las Instituciones tienen atribuidas competencias para que la “recomendaciones” se transformen en resultados concretos cuando van destinadas a un Estado miembro, pues es la primera etapa en el proceso de delegación de la responsabilidad para que el buen funcionamiento de la Unión no se sienta alterado. Con frecuencia se alude a la necesidad de que el Estado miembro “ponga en marcha las recomendaciones de la Comisión... que garantice la independencia del poder judicial” o “que establezca procedimientos legalmente vinculantes para nombrar a los jefes de los medios de

comunicación públicos y sus órganos reguladores” o “el pleno de la Eurocámara ha recomendado a las autoridades...” como se predicaba en un caso muy concreto.

En otras ocasiones se empleaba el “estilo indirecto” para referirse a la condicionalidad asociada al control efectivo de las Instituciones. Así el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, refiriéndose a Hungría declaraba que la Comisión de Venecia confirmó el pasado 17 de junio sus "preocupaciones sobre la compatibilidad de la Cuarta Enmienda con el Estado de Derecho" manifestando su confianza en que el Gobierno húngaro aborde "plenamente sus recomendaciones", y simultáneamente añadía que "la Comisión ha tomado nota" de que la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa decidió el 25 de junio "no abrir un procedimiento de vigilancia reforzada" a Hungría. También aseguraba que la Comisión estaba muy “preocupada” por los poderes extraordinarios que la Ley Fundamental concedía al primer ministro húngaro, interfiriendo con la independencia del poder judicial, al permitir transferir casos e introducir cláusulas condicionales en sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La condicionalidad en la UE es un proceso evolutivo como ya lo hemos señalado en varias ocasiones. En los capítulos precedentes hemos examinado la condicionalidad preadhesión y la condicionalidad post adhesión que obedecen a dinámicas diferentes y que no siempre era posible comparar. Si para la adhesión en la Unión se requerían una condicionalidad clara y precisa, establecida en unos criterios para la adhesión y que eran fundamentalmente los “Criterios de Copenhague”, los países candidatos estaban dispuestos a “hacer méritos” para cumplir con dichos requisitos y formulaban todo tipo de medidas para impresionar con su fe a Bruselas. Se podría decir incluso que había una “competición” entre países candidatos para demostrar quien era mejor cumplidor y el campeón de los candidatos pro Unión Europea.

De todos los requisitos exigidos como condicionalidad para la adhesión de un país candidato sólo algunos adquirirían el rango de “fundamentales” y otros se convertían en “normas de conductas” a los que de vez en cuando los funcionarios de Bruselas introducían algunas observaciones. Se producía una evolución de los criterios establecidos con una flexibilización en el grado de su exigencia. Resulta evidente que el criterio político de establecer unas instituciones que “garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías” se encontraba devaluado después de la adhesión. Otro tanto podríamos decir respecto a la obligación de asegurar una economía de mercado cuando su funcionamiento estaba sometido al poder de las mafias, los sobornos y la corrupción.

Lamentablemente son las propias instituciones europeas las que han tolerado que este fenómeno se produjera y, en algunos países, se agravara. La condicionalidad originaria ha perdido su fuerza y se ha transformado en puras “reglas de cumplimiento vigilado”. Se ha roto el proceso de adaptación de los nuevos Estados miembros hacía el núcleo central de la UE de Quince miembros. Como hemos subrayado, este es un hecho que no sólo ha sucedido con los países procedentes de Europa del Este, la actual crisis económica y financiera ha puesto de manifiesto que otros miembros de la Unión han abusado de esta flexibilidad evolutiva de la condicionalidad de las normas. Algún Estado, como Grecia, incluso ha facilitado informaciones falsas o inexactas para poder pertenecer a la Eurozona y nadie verificó la fiabilidad de las informaciones y cumplimiento de los criterios de convergencia. Ya era demasiado tarde cuando esta comprobación se ha producido. Y la misma crisis ha hecho aflorar los innumerables casos de corrupción que se descubrieron en la misma Grecia, España, Portugal o Francia, además de otros Estados miembros, todos ellos que habían jurado los principios y criterios democráticos del Estados de Derecho y el respeto por la transparencia.

Frecuentemente la Comisión hacía declaraciones o incluía cláusulas en los informes de seguimiento y control de los Estados candidatos del siguiente tenor: “Hacen falta más esfuerzos en la reforma y modernización del sistema judicial, la lucha contra la corrupción y el crimen organizado y las agencias de gestión de los Fondos europeos”. Hemos visto en las páginas anteriores que los servicios de la Comisión hacían una constante delegación de responsabilidad como consecuencia del exceso de burocracia del aparato de la institución comunitaria. Esta situación impedía un control eficiente y lo suficientemente ágil para detectar los eventuales abusos y casos de corrupción, que coexiste con un sistema judicial que no es independiente y no garantiza la transparencia y la protección judicial efectiva a los ciudadanos y las empresas. Incluso la seguridad jurídica estaba en juego.

Como ya hemos subrayado tantas veces, los dos candidatos que se convirtieron en Estados miembros en 2007, Bulgaria y Rumania, sufrieron la aplicación de una condicionalidad evolutiva con una supervisión y cláusulas que no se habían utilizado en la primera oleada de adhesiones en 2004 de forma plena. El enfoque de la condicionalidad en ambos casos se refería a elementos ya conocidos y que habían sido aplicados con anterioridad, pero no en el mismo grado y esta situación dio lugar a la proliferación de informes de seguimiento que constataran el cumplimiento de los compromisos con las reformas.

El Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances realizados por Bulgaria en relación con las medidas complementarias tras la adhesión, de 27 de junio de 2007 subrayaba claramente que “cuando Bulgaria entró a formar parte de la Unión Europea el 1 de enero de 2007, se adoptaron disposiciones especiales destinadas a facilitar y consolidar su adhesión y a preservar el buen funcionamiento de las políticas e instituciones

europas”. Y, añade, “la adhesión de Bulgaria se acompañó asimismo de una serie de medidas complementarias concretas, destinadas a prevenir o paliar las lagunas en el ámbito de la seguridad de la aviación, la seguridad de los productos alimenticios, los fondos agrícolas, la reforma judicial y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. En este último ámbito se instauró un mecanismo de cooperación y verificación que establecía diversos indicadores con el fin de crear el marco de referencia necesario para el seguimiento de los avances realizados”<sup>450</sup>.

Un aspecto importante de la cuestión es la temporalidad de los efectos de la condicionalidad en los PECO. Tras la adhesión los Estados miembros podían relajarse en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por Bruselas porque ya habían logrado el objetivo de integrarse en la Unión. Lo que antes era un “acto de fe” ahora se convierte en formalidad, en un hábito que no necesitaba demostrarse cada día. Tras la situación expuesta anteriormente, se plantea la cuestión de si los efectos de la condicionalidad son permanentes o no y si existe una continuidad en las transformaciones políticas, económicas y sociales que han permitido la adhesión a la Unión. Los hechos que hemos examinado en las páginas anteriores nos han demostrado que los compromisos impuestos por la condicionalidad preadhesión no han sobrevivido en gran parte al paso del tiempo y lo que debería haber sido una “costumbre” en el sentido jurídico sólo ha sido una práctica temporal.

---

<sup>450</sup> El Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances realizados por Bulgaria en relación con las medidas complementarias tras la adhesión, de 27 de junio de 2007, [COM (2007) 377 final], llama la atención sobre las circunstancias en las que se adoptaron esas medidas de condicionalidad evolutiva. Así, al referirse al mecanismo de cooperación y verificación, manifiesta que “Ese mecanismo se creó debido a la enorme importancia de que Bulgaria disponga de un sistema administrativo y judicial que funcione bien y le permita así honrar todas sus obligaciones y ejercer los derechos que la adhesión le confiere. Refleja también la necesidad de luchar contra la corrupción y la delincuencia organizada. El mecanismo de cooperación y verificación tiene por objeto velar por que se adopten medidas para garantizar a los búlgaros y a los demás Estados miembros que las decisiones y prácticas administrativas y judiciales de Bulgaria en estos ámbitos se ajustan a las del resto de la UE. Los avances en el ámbito de la reforma judicial y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada permitirán a los ciudadanos y las empresas búlgaros gozar de los derechos que les corresponden en su calidad de ciudadanos de la UE. Si Bulgaria no logra avances irreversibles en esos ámbitos se arriesga a no poder aplicar correctamente el Derecho comunitario”.

De la misma manera que existe una cultura de la corrupción, también podemos hablar de una “cultura democrática” basada en la adaptación de las instituciones del Estado y de la sociedad en los países en transición a las normas y costumbres de los Estados miembros más tradicionalmente democráticos ínsitos también en los principios en que se funda la misma Unión Europea. Los hechos señalan que la condicionalidad política tiene un plazo de caducidad y no garantiza la pervivencia de los principios que habían sido libremente aceptados durante el período de negociaciones para la adhesión. Lamentablemente hay que reconocer que la acción de las Instituciones europeas tiene grandes limitaciones porque no se ha vigilado la adaptación de la condicionalidad política desde los niveles más altos del poder, con un suficiente “grado de absorción”. La transferencia de normas de la Unión no es suficiente para asegurar la permanencia de su cumplimiento.

Durante el proceso de negociaciones para la adhesión, se ha producido un efecto óptico que nada tenía que ver con la realidad. Y este error ha sucedido por ambas partes. Los países candidatos a la adhesión a la Unión tenían un incentivo que era el de la propia integración, incluso se magnificaron sus efectos mediante los instrumentos financieros preadhesión que no fueron controlados con la necesaria diligencia por Bruselas. En un segundo plano se encontraba el incentivo de poder participar de los Fondos Europeos y muy especialmente del Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión, que podría suponer un aluvión de dinero procedente de Bruselas. Por su parte, ya lo hemos dicho y concluiremos más adelante, se había adoptado una decisión política que debía ser prioritaria ante el acontecimiento histórico de un colapso del sistema comunista en los países de Europa Central y Oriental tras la caída del “muro de Berlín”.

Tras la integración formal de los dos países del mar Negro, el 1 de enero de 2007, entraron en vigor la condicionalidad para la aplicación de los períodos transitorios para la libre circulación de trabajadores rumanos y búlgaros, produciéndose un trato discriminatorio temporal respecto al conjunto de los demás ciudadanos de la Unión, impidiéndoles trabajar libremente en el resto de los Estados miembros, aunque la situación no era uniforme en el conjunto de la Unión. Esta condicionalidad tenía su fundamento, como hemos dicho repetidamente, en los anexos del Tratado relativos a las condiciones de la adhesión donde se establece la posibilidad de aplicar la “cláusula de salvaguardia” que en algunos supuestos podría extenderse hasta siete años. Algunos Estados miembros acortaron ese período transitorio, como en el caso de España que se estableció esta condicionalidad por un período de 2 años desde el momento de la integración, incluso se mencionaba la posibilidad de una reducción de dicho período si el mercado laboral así lo permitía.

Además, hay que señalar que dicha restricción temporal se aplicaba para evitar avalanchas de nuevos emigrantes que pretendieran un trabajo por cuenta ajena y que no tuvieran un permiso de residencia y de trabajo en España. Por lo tanto, los trabajadores rumanos y búlgaros podrían desempeñar trabajos por cuenta propia o actividades no lucrativas durante dicho período sin ninguna restricción. Desde el comienzo de la crisis económica financiera de 2007 el propio mercado ha expulsado a los trabajadores que no disponían del correspondiente contrato de trabajo.

Desde el principio de las negociaciones entre la Unión Europea y los PECO, en sus diferentes etapas, se han beneficiado de numerosas ayudas e instrumentos financieros como ya lo hemos expuesto y los resultados han sido muy desiguales. Cabe señalar que después de la primera oleada de adhesiones de países de Europa Central y Oriental y las dos islas

mediterráneas se adoptó el “*Facility Programme 2004-2006*”<sup>451</sup> con objeto de que los nuevos Estados miembros pudieran adaptarse y funcionaran de forma eficiente dentro de la Unión. Los mayores proyectos se encaminaron a la cooperación entre las administraciones de los países beneficiarios y los antiguos Estados miembros<sup>452</sup>.

Como dice el documento de la Comisión, “*Facility Programme 2004-2006*”, era una prioridad fundamental garantizar el correcto cumplimiento y adopción del *acquis communautaire* y todos los esfuerzos se dirigieron para que su cumplimiento fuera una realidad. También la Comisión estableció los mecanismos e instrumentos con el fin de que la capacidad administrativa y judicial fuera la adecuada para enfrentarse a estos retos<sup>453</sup>. Aunque 2003 era el último año cubierto por la asistencia de pre adhesión el programa de asistencia de pre adhesión PHARE estaría vigente, al menos, hasta el año 2006.

Existía un gran temor de que en algunos sectores fundamentales los nuevos Estados miembros no pudieran adoptar el *acquis communautaire*, especialmente en lo que se refiere al mercado interior, la seguridad de los consumidores, el control de aduanas, la seguridad y la

---

<sup>451</sup> Oficialmente se denominaba “*Transition Facility Programming and Implementation Guide*”, Comisión Europea, Bruselas 19 de diciembre de 2003, C (2003) 4884.

<sup>452</sup> La Introducción del “*Facility Programme 2004-2006*” lo definía en estos términos: “The European Commission proposed in its Strategy Paper1 to create a Transition Facility for certain Institution Building actions in the new Member States over the period 2004-2006. The principle and related financial allocations were subsequently enshrined in the Act of Accession 2 under Article 34. The purpose of the Transition Facility is to continue to assist the new Member States3 in their efforts to strengthen their administrative capacity to implement Community legislation and to foster exchange of best practice, as an extension to assistance provided until accession under Phare”, “*Transition Facility Programming and Implementation Guide*”, Comisión Europea, Bruselas 19 de diciembre de 2003, C (2003) 4884, p. 3.

<sup>453</sup> As of 1997, the Commission made the administrative and institutional capacity of the candidate countries to implement the *acquis* its top priority in the context of Agenda 2000. The aim has been to devote 30% of Phare funds to Institution Building projects and a further 35% to investments in regulatory infrastructure. The Commission developed a series of instruments to guide and focus this policy decision; the Accession Partnerships, NPAAAs, Regular Reports and, most recently in 2002, the Action Plans for administrative and judicial capacity have served as a basis for the annual programming of Phare IB support. The amounts allocated to each country have gradually increased reaching a total of € 1 billion under Phare 2002. Documento C (2003) 4884, p. 3, *ibidem*.

gestión de los Fondos Europeos entre otros. Por esta razón se establecieron los dos tipos de cláusulas de salvaguardia que podrían ser invocados durante un período de tres años. Por una parte, se estableció una “cláusula de salvaguardia específica” que afecta al cumplimiento de las obligaciones relativas al mercado interior, y, por otra parte, una “cláusula especial” referida a las condiciones impuestas en materia de competencia de justicia e interior. Pero la Comisión era consciente de la todavía débiles estructuras de los nuevos Estados miembros<sup>454</sup>.

El “*Facility Programme*” establecía una coordinación con otros instrumentos financieros existentes con objeto de evitar la superposición de sus acciones y una utilización ineficaz de medios<sup>455</sup>. Y es que la suma anual suponía 426 millones de euros, a precios de 2004<sup>456</sup>.

---

<sup>454</sup> El “*Facility Programme 2004-2006*” subrayaba las áreas más sensibles en las que existía más riesgo de no poder cumplir con las obligaciones contraídas por los nuevos Estados miembros respecto a la trasposición de la legislación de la UE: “The purpose of the Transition Facility is to continue to provide assistance to the new Member States in areas where their administrative and institutional capacity still shows some weaknesses in comparison with present Member States in the field of acquis transposition. The Transition Facility should provide the tools to react rapidly and precisely to weaknesses identified through the monitoring exercise. Article 34 AA establishing the Transition Facility in the Accession Treaty states that “assistance shall address the continued need for strengthening institutional capacity in certain areas through actions which cannot be financed by the Structural Funds, in particular in the following areas:

- Justice and home affairs (strengthening of the judicial system, external border controls, anti-corruption strategy, strengthening of law enforcement capacities);
- financial control;
- protection of the Communities' financial interests and the fight against fraud;
- internal market, including customs union;
- environment;
- veterinary services and administrative capacity-building relating to food safety;
- administrative and control structures for agriculture and rural development, including the Integrated Administration and Control System (IACS);
- nuclear safety (strengthening the effectiveness and competence of nuclear safety authorities and their technical support organisations as well as public radioactive waste management agencies);
- statistics;
- strengthening public administration according to needs identified in the Commission's comprehensive monitoring report which are not covered by the Structural Funds.”

“Transition Facility Programming and Implementation Guide”, Comisión Europea, Bruselas 19 de diciembre de 2003, C (2003) 4884, pp. 4 y 5.

<sup>455</sup> En el punto 3, bajo el título de “*Co-ordination with other financial instruments*” se mencionaban otros medios que la Comisión había puesto a disposición de los nuevos Estados miembros: “Careful co-ordination is required to avoid any overlap, but to promote synergy effects with other Community financial instruments. Actions funded by the Transition Facility shall not receive any support from ongoing Phare, ISPA and Sapard programmes and future Structural and Cohesion Funds or the

### 5.1.2 Polonia y la República Checa, paradigmas de efectos positivos

La adhesión de un nuevo Estado miembro a la UE no sólo supone un impacto importante en el país candidato sino también en la Unión. Sin embargo, lo que es innegable es que la dimensión de la integración de un país proveniente de un sistema completamente opuesto a los de la UE, fundamentado en principios políticos y económicos muy distintos, tiene forzosamente que tener unas consecuencias muy importantes en la sociedad en su conjunto a corto plazo. No sólo es el marco político jurídico el que se ve afectado por las transformaciones a las que se ve condicionado el país en cuestión, o la adaptación de la estructura económica, sino que la población debe sufrir los efectos de las reformas, con el Estado actuando de garantía de los derechos y deberes de sus ciudadanos.

Como es obvio, todas las reformas necesarias en un país dependen de la situación y de la reforma misma de su propia Administración y en este sentido, Polonia adoptó rápidamente las reformas necesarias para modernizar su sistema administrativo. Después de la I Guerra Mundial, la organización de la Administración polaca se basaba en unos antecedentes que se remontan a la influencia del Imperio Austro-húngaro, a la división administrativa prusiana y al modelo ruso para las instituciones financieras. Tras el establecimiento del sistema comunista, la Administración pública era una herramienta del sistema de planificación

---

Schengen Facility”. “Transition Facility Programming and Implementation Guide”, Comisión Europea, Bruselas 19 de diciembre de 2003, C (2003) 4884, p. 5.

<sup>456</sup> El punto 5, en su apartado a) relativo a la distribución anual mencionaba los importes: “Distribution of annual envelopes. Article 34 AA provides for commitment allocations at 1999 prices (2004 prices in brackets) of € 200 million (€ 221 million) for 2004, € 120 million (€ 136 million) for 2005 and € 60 million (€ 69 million) for 2006. The Commission decides on individual programme allocations”. “Transition Facility Programming and Implementation Guide”, Comisión Europea, Bruselas 19 de diciembre de 2003, C (2003) 4884, p. 5.

central<sup>457</sup>. Por lo tanto, la reforma de la Administración polaca debía acudir a otros modelos existentes en el seno de la Unión Europea para aproximarse a los criterios de condicionalidad impuestos. Esta necesidad se encuentra expuesta en algunos trabajos de expertos en esta cuestión, como la profesora Dorota Pyszna<sup>458</sup>.

Polonia asumió muy rápidamente los cambios que afectaron al mercado laboral, soportando en los primeros años un importante flujo migratorio hacia otros países de la Unión. Si consideramos como elemento negativo que la emigración tiene un efecto importante en la estructura de la sociedad al debilitarse los lazos familiares, también es cierto que los ciudadanos tuvieron la oportunidad de estudiar, trabajar y convivir en otros países. Además, la mejora de la producción industrial y la modernización de la agricultura con la adaptación a los estándares de la Unión también tuvieron un efecto positivo en la vida de los ciudadanos y de los consumidores en general, y muy especialmente en el nivel de calidad de los alimentos y la atención sanitaria. Es una experiencia que los países occidentales, como España, también sufrieron durante el proceso de adhesión a las entonces Comunidades Europeas.

Sin embargo, la percepción de las ventajas de la introducción del *acquis communautaire* en la legislación polaca se notarían a medio y largo plazo. De la misma forma

---

<sup>457</sup> Dorota Pyszna subraya que la Administración pública durante ese período estaba al servicio del control político de la población: “At that time, the administration was used for the implementation of Communist Party policy”... “Both the administration and the rule of law increasingly came to be seen by the public as instruments of political control. This situation is the root of a very negative perception of Polish administration within society”, Dorota Pyszna, “The Management of Accession to the European Union – EU Related Decision and Policy-Making in Poland”, en Dorota Pyszna and Krisztina Vida, “The Management of Accession to the European Union in Poland and Hungary”, Institute for World Economics – Hungarian Academy of Sciences, Working Paper núm. 128, octubre 2002, p. 11.

<sup>458</sup> En el trabajo ya aludido de Dorota Pyszna se alude al camino adoptado por Polonia, que se alejó de sus antecedentes históricos: “Poland did not create a new public administration based on its historical experiences, but has tried to develop new administrative structures and procedures using experiences from traditional EU models. This means in practice that the country benefits from different models of EU member states, since a unique European model of public administration does not exist. “The Management of Accession to the European Union – EU Related Decision and Policy-Making in Poland”, Ibidem, p. 13.

la modernización de la Administración a todos los niveles redundaría en beneficio de los ciudadanos y el país entero se beneficiaría de la integración en la Unión Europea mejorando su imagen y su peso a nivel europeo y mundial. Era impensable el gran salto adelante que se produjo en Polonia, y en los demás países de Europa Central y Oriental que se integrarían en la Unión, en materia de derechos y libertades, con las mismas garantías que gozaban los demás ciudadanos de la Unión.

No olvidemos que el período de adaptación a las normas comunitarias, aunque iniciadas en el periodo de las negociaciones, previo a la adhesión, se desarrolló durante la crisis económica que afectó a todo el continente europeo. Sin embargo, en Polonia el impacto de la crisis fue más moderado que en otros países candidatos, incluso que en otros miembros occidentales de la Unión, y en gran parte fue debido al éxito de la rápida aplicación en Polonia de los criterios de condicionalidad que la Unión impuso a los PECO. La realidad reveló que Polonia fue uno de los pocos Estados miembros que mejor resistió la crisis y que no sufrieron una caída en el Producto Interior Bruto (PIB) con una privilegiada situación del país en relación con otros Estados miembros. Las reformas introducidas durante el período previo a la adhesión, y continuadas después, colocaron a la economía polaca entre las más competitivas<sup>459</sup>. El “*European Growth and Jobs Monitor*”, publicado por *The Lisbon Council*,

---

<sup>459</sup> En un comunicado de prensa de la Embajada de Polonia en Londres se subrayaba la positiva situación de Polonia en el contexto de los Estados miembros. El comunicado decía en sus dos primeros párrafos lo siguiente: “Independent institutions such as OECD, European Commission or International Monetary Fund confirm the strong position of Polish economy as compared to other countries in the European Union. It is also worth mentioning the latest reports of independent research institutes such as “European Growth and Jobs Monitor 2009”elaborated by The Lisbon Council together with Allianz Economic Research & Development, where looking at the progress of implementation of the aims of the Lisbon Strategy second year in a row Polish economy has been recognized as the second most competitive one in the European Union right after the Finnish one. Another report from an international rating agency Moody’s Investor Services talks about our good perspectives in the face of the crisis.

The year 2008 was a period of gradual economic slowdown in Poland. However, there is still relatively high economic growth, and consequences of the world crisis on the financial market had limited scope. The sources of economic growth (recovery of investment demand, stable and high growth of consumption and fast growing exports) allowed to gain one of the better result in EU. On the other hand, it should be underlined that in the latest months of the year tendency debilitated.”

*Allianz Economic Research & Development* en 2009 situaba a Polonia como la economía más competitiva, detrás de Finlandia<sup>460</sup>.

El ejercicio de supervisión y control de la Comisión no terminaba en la fecha de la adhesión, sino que se ejercía *ex ante* y *ex post* para vigilar el cumplimiento de las obligaciones y la conformidad con los Tratados de la Unión y aunque algunos países candidatos gozaban de una ventaja sobre otros, la alerta saltó en varias áreas antes de la adhesión. Así, aunque se reconocía un gran progreso en la adopción del *acquis communautaire* como uno de los principios fundamentales de la UE, por ejemplo, en relación con el mercado interior, en el documento COM (2003) 675 final de la Comisión, se llamaba la atención a Polonia, la República Checa y Eslovaquia para que realizaran esfuerzos complementarios para que cumplieran los objetivos pre adhesión.

Polonia que se había incorporado rápidamente para formar parte de la triada de países más dinámicos en la carrera por la integración, al igual que Hungría y la República Checa, firmó el Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación con las Comunidades Europeas y sus Estados miembros en 1993<sup>461</sup>. En dicho Acuerdo se hace referencia al Acuerdo comercial y de cooperación comercial y económica firmado en 1989, al que venía a sustituir. Lo más significativo era que ya se preparaban las condiciones para la adhesión y el establecimiento de la condicionalidad que significaba la integración en la Unión Europea.

---

<sup>460</sup> Sin embargo, el informe, al referirse al contexto general de los 14 países objeto del estudio, señala que, aunque en el contexto global Polonia se sitúa tras Finlandia en la clasificación general, hay que examinar este dato desde la perspectiva del lugar desde el que la economía polaca había despegado y observa que “Poland and Greece top our ranking on Economic Growth, finishing at No. 1 and No. 2, respectively. Both are “economic catch-up countries,” meaning that one would expect them to report higher rates of growth than more mature industrial economies – due in no small measure to the low level of prosperity from which they start”. *European Growth and Jobs Monitor*, The Lisbon Council, *Allianz Economic Research & Development*, 2009, p. 13.

<sup>461</sup> Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Polonia, por otra, DOCE L 348, de 31.12. 1993, p.2.

Así, como en otros acuerdos, se incluía en el preámbulo del Acuerdo Europeo algunas condiciones que ya habían sido incorporadas en los acuerdos anteriores y que por su importancia reproducimos a continuación, posteriormente se subsumirían en todo o en parte en los criterios de Copenhague:

“CONSIDERANDO el compromiso de la Comunidad, de sus Estados miembros y de Polonia con el fortalecimiento de la libertades políticas y económicas que constituyen la verdadera base de la asociación”.

“RECONOCIENDO los importantes progresos del pueblo polaco en el proceso de rápida transición a un nuevo sistema político y económico que respeta el Estado de derecho y los derechos humanos, incluido el marco jurídico y económico para una economía de mercado y un sistema multipartidista con elecciones libres y democráticas”.

“CONSIDERANDO el firme compromiso de la Comunidad, de sus Estados miembros y de Polonia con el proceso de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), incluida la plena aplicación de todos sus principios y disposiciones, en particular, el Acta Final de Helsinki, los documentos de clausura de las Conferencias de Viena y de Madrid y la Carta de París para una nueva Europa”.

“CONVENCIDAS de que debe establecerse un vínculo entre la plena aplicación de la asociación, por una parte, y la realización concreta de las reformas políticas, económicas y jurídicas de Polonia, por otra, así como la introducción de los factores necesarios para cooperación y la aproximación entre los sistemas de las dos Partes, en especial a la luz de las conclusiones de la Conferencia de la CSCE en Bonn”.

Pero también se incluyen los compromisos de la Comunidad para colaborar y facilitar la integración de Polonia, especialmente los instrumentos de colaboración económica, técnica y financiera con el objeto de minimizar el impacto que las reformas incluidas en las condiciones podrían causar en la Administración, la sociedad y los operadores económicos. De esta forma se subrayaba esta colaboración:

“TENIENDO EN CUENTA la voluntad de la Comunidad de prestar un apoyo decisivo a la realización de las reformas y de ayudar a Polonia a hacer frente a las consecuencias económicas y sociales del reajuste estructural”.

“TENIENDO EN CUENTA, además, la voluntad de la Comunidad de crear instrumentos de cooperación de asistencia económica, técnica y financiera sobre una base global y plurianual”.

Como era de rigor, tras la imposición de duras reformas y condicionadas a su cumplimiento, el Acuerdo finalizaba la parte dispositiva de principios con una solemne declaración que actuaba como “la zanahoria” en unas relaciones asimétricas:

“RECONOCIENDO el hecho de que el objetivo final de Polonia es llegar a ser miembro de la Comunidad, y que la presente asociación, en opinión de las Partes, contribuirá a alcanzar este objetivo”.

Los Criterios de Copenhague se convirtieron en la guía de las reformas necesarias que el gobierno de Polonia debía aplicar a sus instituciones, a su marco jurídico y a su sistema económico ya en proceso de transformación. Igualmente que cuando nos referíamos al caso de la República Checa, la buena disposición del gobierno polaco y el interés de amplios sectores de la sociedad facilitaron el cumplimiento de las durísimas condiciones para la economía y los ciudadanos de las capas sociales más desfavorecidas, que asistían al desmantelamiento de un sistema de protección social sin haberse establecido un recambio aun que mitigara los sacrificios soportados por la mayoría de los ciudadanos, especialmente los jubilados y la masa de trabajadores que perdieron sus empleos fijos del antiguo sistema.

Sin embargo, en Polonia existía una especial sensibilidad cuando se hablaba de sacrificios y de recibir instrucciones de alguno de sus vecinos. No estaban lejos los días en que se criticaba que no querían pasar de ser dirigidos por una “Unión” (la Soviética), a otra “Unión” (la Europea). Para el ex primer ministro Jaroslav Kaczynski, con una merecida fama de “euro escéptico” moderado, la Unión Europea no era el paraíso con el que él soñaba para su país. El líder del partido polaco “*Prawo i Sprawiedliwosc*”<sup>462</sup> reaccionó violentamente ante

---

<sup>462</sup> Derecho y Justicia es el partido conservador polaco cuyo líder Jaroslav Kaczynski, fue presidente del Consejo de ministros en Polonia en 2006, perdiendo las elecciones del año 2010. En abril de 2010 su hermano gemelo Lech Kaczynski, entonces presidente del gobierno, murió en un accidente aéreo en el aeropuerto ruso de Smolensk cuando se dirigía con una delegación de autoridades civiles y militares para conmemorar el asesinato de oficiales polacos ordenado por Stalin en Katinsky.

las declaraciones del señor Radek Sikorski, ministro de Asuntos Exteriores<sup>463</sup>, durante un acto celebrado en Berlín, en 2011, en las que aludía a Alemania como salvadora de la integridad de la Unión Europea, animando a la canciller Angela Merkel para que interviniera en el reforzamiento de los poderes de la Comisión Europea y de las demás Instituciones<sup>464</sup>.

Curiosamente Jaroslav Kaczynski ha declarado en varias ocasiones su “escepticismo” y su admiración por el primer ministro húngaro, Víktor Orban, con quien quisiera construir una federación de países de Europa central que dispute su hegemonía a la propia Unión Europea y con un poderoso ejército europeo para hacer frente a la eventual amenaza de Rusia. Probablemente estas ideas, que comparte con otras fuerzas conservadoras polacas, y por supuesto con Sikorski, influirán en la política exterior de Polonia respecto a los países limítrofes. Kaczynski que participó activamente en la campaña por el referéndum para la integración de Polonia en la Unión Europea, manifestó que esta opción era como el “mal menor” y que “los polacos que deseen un país libre deben votar a favor de la integración en la Europa occidental”<sup>465</sup>.

Otras formaciones políticas y civiles con las que los partidos debían contar si deseaban formar gobierno estaban aun más a la derecha de los dos partidos mencionados, “Derecho y

---

<sup>463</sup> El señor Radek Sikorski es ministro de Asuntos Exteriores en el gobierno del partido “*Platforma Obywatelska* (Plataforma Ciudadana), dirigido por el primer ministro Donald Tusk. El mapa político de Polonia desde la desaparición del régimen socialista ha sucumbido a las fuerzas conservadoras más radicales y religiosas de Europa y los partidos que han gobernado el país desde entonces y los partidos en la oposición se diferenciaban en matices. El propio Radek Sikorski fue diputado por el partido “*Prawo i Sprawiedliwosc*” y ministro en el gobierno del primer ministro Kaczynski, pero, en 2007, se convirtió en tráfuga al pasarse al partido “*Platforma Obywatelska*” del que fuera primer ministro Donald Tusk y entonces en la oposición.

<sup>464</sup> El señor Kaczynski, cuyo odio hacia Alemania era sobradamente conocido, declaró que el ministro Sikorski “no tenía ninguna facultad para ofrecer a Alemania el liderazgo de la Unión Europea”, y añadió que con esta acción “colocó a Polonia en una posición secundaria, como había sucedido en el pasado, y no deseamos volver a la situación anterior a 1989”. El ex presidente amenazó al gobierno con demandar al ministro de Asuntos Exteriores, Sikorski, por violación del artículo 5 de la Constitución.

<sup>465</sup> Estas y otras declaraciones figuraban en la publicidad en televisión en 2003 a favor del referéndum.

Justicia” y Plataforma Ciudadana”. Me estoy refiriendo a la “Liga de las Familias Polacas” y el responsable de “Radio María”, el sacerdote radical Tadeusz Rydzyk que manifestaban sus opiniones abiertamente en contra de la integración de Polonia en la Unión Europea, porque representaba la pérdida de los valores tradicionales de la sociedad polaca y la invasión de todos los males procedentes de Europa occidental, retransmitiendo mensajes como que “en Occidente reina Satán e impondrán en Polonia el aborto, la homosexualidad, etc.” Anna Sobiecka, locutora de la radio era diputada por la “Liga de las Familias”.

Sin embargo, la Comisión Europea reconoció que Polonia había realizado importantes esfuerzos por parte del gobierno y de la sociedad para cumplir con los criterios de condicionalidad impuestos para hacer posible su integración en la Unión Europea<sup>466</sup>. La Asociación para la Adhesión de 1999 es el resultado de las consultas realizadas entre la Comisión y el gobierno de Polonia en base a los principios, prioridades y objetivos que interesan a la integración del país en la Unión y ya pone de manifiesto el positivo progreso de las reformas realizadas en el país conforme al análisis del Informe periódico de 1999.

El documento de la Comisión Europea COM (2003) 675 final, de 5 de noviembre de 2003, cuyo título oficial en el idioma de trabajo es “*Comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia*”, en su Anexo de conclusiones relativo a Polonia se refleja la relativa positiva situación de este país respecto a los demás, junto con la República Checa y Eslovaquia. Se reconocen los esfuerzos de este país en medio de una importante inestabilidad económica

---

<sup>466</sup> En el documento relativo a la Asociación para la adhesión de 1999 relativo a Polonia decía la versión original: “6. Conditionality. Community assistance for financing projects through the three pre-accession instruments PHARE, ISPA and SAPARD is conditional on respect by Poland of its commitments under the Europe Agreement, further steps towards satisfying the Copenhagen criteria and in particular progress in meeting the specific priorities of this Accession Partnership in 2000. Failure to respect these general conditions could lead to a decision by the Council on the suspension of financial assistance on the basis of Article 4 of Regulation (EC) No 622/98”, p. 13.

regional que se recupera de forma continuada, aunque con severas críticas a la política del gobierno respecto a la independencia del Banco central y la política de tipos de cambio<sup>467</sup>.

Aunque se esperan reformas adicionales en el sector público, la Administración y el sistema judicial, se subraya que se ha progresado cualitativamente, pero se alerta de que la lucha contra la corrupción debe ser una prioridad inexcusable. En otro lugar se señala las mejoras que permiten la adopción y la aplicación del acervo comunitario, reconociendo un alto nivel alcanzado por Polonia<sup>468</sup>. Como es evidente y ya hemos señalado en otros lugares, al tratar del *acquis* no podemos descender al ámbito de aplicación ya que sería interminable este trabajo, pero sí se mencionarán aquellos aspectos más relevantes.

Hay que tener en cuenta que la condicionalidad no solamente es un requisito que se impone a una de las partes de la sociedad, sino que también hay elementos biunívocos. No basta con el cumplimiento de los criterios de condicionalidad como *condición sine qua non*, sino que debe existir una voluntad del gobierno y de la sociedad para seguir un determinado camino en las transformaciones políticas, económicas y sociales del país.

Polonia solicitó formalmente la adhesión en el mes de abril de 1994 y las negociaciones se iniciaron en el mes de marzo de 1998 y durante el tiempo que duraron las

---

<sup>467</sup> Para que no quede dudas de los términos en que se expresa el documento de la Comisión Europea COM (2003) 675 final de 5 de noviembre de 2001, respecto a Polonia en este ámbito, se reproduce brevemente: “As regards overall administrative and judicial capacity, sufficient conditions are in place for the implementation of the *acquis* by the Polish public administration and judiciary, but there is room for further improvements. In the field of public administration, the number of civil servants appointed from open competitions should increase, while co-ordination across the civil service should be improved and structures dealing with European integration need strengthening. Efforts are still needed to improve the efficiency and transparency of the judiciary, with particular attention to further developing and organising the system of legal aid. The fight against corruption should continue to receive high priority, in particular through strengthening co-ordination structures and administrative support to ensure an effective implementation of the anti-corruption strategy.”

<sup>468</sup> En el documento mencionado se señala expresamente que Polonia “has reached a high level of alignment with the *acquis* in most policy areas”.

negociaciones se establecieron los principios de condicionalidad comunes a todos los países candidatos a miembros de la Unión. El proceso de negociaciones implicó la transformación de la estructura política, económica y social existente, con objeto de que la armonización con los parámetros de la Unión Europea, se produjeran sin traumas severos. La introducción de la legislación y las normas comunitarias en la estructura administrativa y el orden jurídico de Polonia se realizó sin grandes dificultades, con el convencimiento de que esta tarea contribuiría a la transformación y modernización del país. Sin embargo, no hay que olvidar que los mayores y más profundos cambios tuvieron lugar en el período previo a la apertura de las negociaciones para la adhesión.

No es necesario recordar que la adhesión de un Estado candidato a la Unión implica el cumplimiento de la legislación vigente, es decir el *acquis communautaire*, y la convergencia con la legislación de la Unión. Este fenómeno que resulta claro y diáfano en los medios de Bruselas y académicos europeos levanta cierta sorpresa cuando los estudiosos proceden de otros continentes, que Catherine Krause considera un paradigma<sup>469</sup>. Sin embargo, esta situación aun deja algunas dudas que reflejan su aparente complejidad que conducen a una conclusión errónea. No se trata de que los candidatos de los países de Europa oriental estén sometidos a condiciones más rigurosas que las sufridas por anteriores ampliaciones de la Unión Europea, es que los nuevos candidatos proceden de un sistema político, económico y

---

<sup>469</sup> Catherine Krause, en un artículo titulado “*European Union Directives and Poland: a case study*” detalla esta característica del cuerpo legal de la Unión Europea y lo describe con toda claridad: “In contrast, the imposition of the directive system on recent EU entrants, designed to harmonize accession state regulatory systems to existing EU standards, is based on a paradigm of compliance and convergence. Existing EU member states determine the prevailing norms, principles, and terms of membership and require that applicant states modify their regulatory frameworks to conform to these norms... Compliance with directives imposes specific requirements on national governments to alter domestic legislation and regulation to conform with externally imposed mandates”. Catherine Krause, “European Union Directives and Poland”, University of Pennsylvania, International Economy, JIEL, vol.27, 2000, pp. 161-162.

social muy distinto al de la Unión de 15 Estados miembros y los Servicios de la Comisión comprobaron que los países candidatos necesitaban de un seguimiento más estrecho<sup>470</sup>.

Igualmente, la autora sostiene que las condiciones impuestas en relación con la liberalización del comercio y el mercado interior son más restrictivas. En lo que no hay discusión es en lo que se refiere a la libertad de movimiento de trabajadores de los países candidatos, que efectivamente la mayoría de los Estados miembros impusieron periodos transitorios, como hemos señalado en otra parte de este trabajo<sup>471</sup>. Además, como observación anecdótica, Catherine Krause apunta el dato del voluminoso contenido legislativo que los países candidatos deben transponer en la legislación interna, lo que también han tenido que asumir todos los países candidatos en el pasado<sup>472</sup>.

Si hemos adoptado a Polonia como paradigma en una escala de cumplimiento y efectividad de la condicionalidad es porque este candidato fue desde el principio un aventajado respecto a los demás. Las consecuencias también fueron positivas y el efecto multiplicador del cumplimiento de la condicionalidad se observó a medio plazo mediante un desarrollo sostenido y equilibrado en los sectores más competitivos de su nuevo sistema económico. En el grupo de países que se incorporaron en el 2004 a la Unión, Polonia también figura entre los que más han desarrollado sus estructuras políticas y sociales. De hecho,

---

<sup>470</sup> La autora del artículo en cuestión sostiene que los países de Europa central y oriental han sufrido una discriminación, lo que en este sentido no es cierto: "Monitoring of this nature and the imposition of such highly specific advice did not occur in the case of previous enlargements". Catherine Krause, *Ibidem*, p. 161.

<sup>471</sup> Katherin Krause señala este hecho como discriminatorio cuando solamente se trata de la condicionalidad que todos los Estados deben cumplir para poder formar parte de la Unión, los antiguos y los nuevos: "With regard to the CEE states, specific requirements were issued pertaining to the liberalization of trade and investment, the free movement of workers, the adoption of competition rules, and the adoption of many of the key legislative measures of the internal market". Catherine Krause, "European Union Directives and Poland", *University of Pennsylvania, International Economy, JIEL*, vol.27, 2000, p. 162.

<sup>472</sup> El párrafo aludido dice: "In fact, the recent applicants had to absorb altogether 80,000 pages of EU law by some estimates". Catherine Krause, *Ibidem*, p. 162,

Polonia fue el primer país del bloque comunista que adoptó una legislación conforme a la economía de mercado y el derecho de la competencia. Sin embargo, también hay que subrayar que el gobierno de Varsovia se mostró poco receptivo en la aplicación inmediata de ciertas directivas que, según el gobierno polaco, solamente redundaban en beneficio de los Estados miembros existentes y no eran bi direccionales.

Tal fue el caso de la legislación que afectaba a los servicios financieros y la que regulaba el mercado laboral y su movilidad dentro de las fronteras comunitarias y, por ende, a una de las libertades fundamentales de la Unión. Algunos aspectos regulatorios que afectaban a la Política Agrícola Común y al sector industrial también se encontraban en esta situación y constituyen ejemplos de sectores conflictivos cuando se planteó la necesidad de reformar las Instituciones. Con frecuencia la dicotomía de la ampliación hacia Europa oriental versus reforma de las Instituciones europeas ha estado presente en muchos escenarios y solamente algunas presiones y ventajas adicionales facilitaron la solución de las diferencias sin crear excesivas tensiones. Algunos productos polacos eran económicamente competitivos en tal grado que podían suponer un gran riesgo para la producción comunitaria, no se trataba de problemas de adaptación a los estándares de la Unión sino más bien de un peligro en el marco del Mercado interior.

Como hemos descrito con anterioridad, la Comisión preparó numerosos documentos denominados “*white papers*” con objeto de ayudar a la integración de las nuevas economías dentro del marco de la Unión Europea pero, implicaban obligaciones para los países candidatos que serían supervisadas por la Unión, aunque se especificaba que se tendrían en consideración las prioridades y la agenda de los países candidatos<sup>473</sup>. Claro está que la

---

<sup>473</sup> El documento de 1995 de la Comisión con el título “*White Paper: Preparation of the Associated countries of Central en Eastern Europe for integration onto the internal market of the Union*”, en el apartado 1.4 de la sección “*Background and purpose of the White Paper*” subrayaba la función que debía ejercer la Comisión y los Estados miembros y el papel de los candidatos: “A White Paper on

responsabilidad del trabajo de adaptación era de la competencia exclusiva de los países candidatos al decir que, como manifiesta el documento, “*the task of approximation can only be carried out by the associated countries themselves*”<sup>474</sup>.

Pero, como ya hemos advertido con anterioridad al referirnos a la aceptación de los criterios para la adhesión, debemos desechar la idea de que la adhesión a la Unión de nuevos Estados estaba basada única y exclusivamente en el interés económico y comercial, en contra de la posición de algunos académicos de Europa Central y Oriental que piensan lo contrario. En efecto, el documento de la Comisión al que nos referíamos más arriba con el título de “*White Paper: Preparation of the Associated countries of Central en Eastern Europe for integration onto the internal market of the Union*”, de 1995, en su apartado titulado “*The Internal Market and the pre-accession phase*” subrayaba la importancia global del Mercado interior y la necesidad de la adaptación al mismo de la estructura de los países candidatos, pero ello no justifica las críticas en ese sentido<sup>475</sup>.

---

preparation for the internal market was first proposed in two Commission Communications of July 1994. The purpose was to set out a programme for meeting the obligations of the internal market which could be followed by each associated country and monitored by the Union. It was emphasised that this would be done in partnership with the associated countries and that each associated country would need to draw up its own programme of priorities and timetable. The Commission further stressed the magnitude of the task of approximation and the need for close co-ordination and for technical assistance. The Member States could contribute their expertise, including those who had most recently undergone the process of approximation of laws in preparation for accession to the Union”. COM (95) 163 final, Commission of the European Communities, Bruselas 03.08.1995, p. 4.

<sup>474</sup> Dice el apartado 1.5 de la sección “*Background and purpose of the White Paper*” que “*The task of approximation can only be carried out by the associated countries themselves*”. Documento de la Comisión COM (95) 163 final, Ibidem, p. 4.

<sup>475</sup> El “*white paper*” de la Comisión resalta la importancia del Mercado interior como el mecanismo global para alcanzar los fines de la Unión, y no son sólo los de contenido comercial o económico, como se desprende de su redacción, que trae a colación los textos fundamentales, Así lo describe en su apartado “*The internal Market and the pre-accession phase*” en el punto 2.1: “*The importance of the internal market in realising the objectives of the Union 2.1 The Community's internal market is not an objective in itself, but rather one of the principal instruments for achieving a whole series of objectives: balanced and sustainable growth respecting the environment, high levels of employment and social protection, better standards of living and quality of life and economic and social cohesion*”. Documento de la Comisión COM (95) 163 final, p. 8.

Aunque no ha sido nuestra intención revisar todos los sectores, donde los nuevos Estados miembros han sido más diligentes, en la aplicación de las condiciones impuestas por la Unión Europea, si hemos seleccionado algunos casos como paradigma de los efectos positivos de la aplicación de la condicionalidad, de la misma forma que también examinamos situaciones representativas de aquellos Estados miembros que no siguieron la pauta en el cumplimiento de las obligaciones. Y esta situación tuvo también un impacto en la situación política, social y económica. En el caso de Polonia, el cumplimiento de los principios de condicionalidad, que implicaba la adopción de nueva legislación, reformas estructurales administrativas y mejoras en las infraestructuras y servicios, con claro oscuros, en general fue muy positivo no sólo para el país y para su población sino para el conjunto de la Unión y éste debe ser el sello de identidad del proceso de integración en la UE de los nuevos Estados miembros<sup>476</sup>.

Como repetimos a lo largo de este trabajo que, aunque se desarrolla dentro del marco de la Ciencia Política, no nos podemos evadir del contexto económico. Como reproduce el informe “*5 Years of Poland in the European Union*”, en 2009 Polonia ostenta el crecimiento más alto del PIB en la Unión Europea con 1,9 % frente al 3,2 del conjunto de la Unión. Es cierto que la ampliación no tuvo el mismo impacto económico en todos los Estados miembros procedentes de Europa Central y Oriental pero globalmente supuso un crecimiento de

---

<sup>476</sup> Así lo describe un documento de la Comisión referido al análisis de la ampliación de la Unión desde el prisma de un quinquenio después: “Las últimas ampliaciones de la Unión Europea han proporcionado una mayor prosperidad económica a todos los ciudadanos de la UE y han reforzado el papel de Europa en la economía internacional. La ampliación ha contribuido a liberar el potencial de crecimiento y a aumentar la resistencia de la economía europea, reforzando la integración económica y fomentando la competitividad. La UE ampliada es actualmente la mayor zona económica integrada del mundo, representando más del 30 % del PIB mundial y más del 17 % del comercio mundial (excluido el comercio dentro de la UE)”, Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europea, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo, “Cinco años de Unión Europea ampliada – resultados y retos económicos”, [SEC (2009) 177]- COM (2009) 79 final, Bruselas, 20.2.2009, p. 2.

alrededor del 1,75 % anual durante el período 2000-2008<sup>477</sup>. Algunos Estados crecieron más que los antiguos Estados miembros, pero hay que recordar que al final de este período se sitúa el punto de inflexión debido a la aparición de la crisis económica global.

La transposición del *acquis communautaire* en los sectores clave que afectan al Mercado interior y a los servicios, aumentando la competitividad y haciendo posible la transferencia de recursos financieros de los Fondos Europeos constituyó un elemento fundamental diferenciador entre los diferentes nuevos Estados miembros. No olvidemos que la falta de adaptación de la legislación y las reformas necesarias tenía una influencia decisiva en la capacidad de absorción de la financiación procedente de la Unión. En el caso de Polonia la agricultura, pesca y otros sectores clave obtuvieron resultados positivos debido a su capacidad de adaptación, permitiéndole un mayor acceso al mercado de otros Estados miembros. Durante el período 2004-2006, Polonia aprovechó correctamente la financiación procedente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC) y otras financiaciones dirigidas a mejorar la competitividad de las empresas.

Parte de la problemática de la capacidad de absorción de los fondos europeos en el caso de Polonia tuvo como una de sus causas las diferencias de la legislación polaca respecto a las normativas comunitarias<sup>478</sup>. El Informe del Comité del gobierno polaco alude también a

---

<sup>477</sup> Explica el Informe que: “However, in the past several years, the majority of new Member States recorded higher growth rates than EU-15. The group of the new Member States was not uniform – differences in their GDP per capita remained, and some new Member States, especially Baltic States, experienced the economic downturn in 2008”. Report “5 Years of Poland in the European Union”, Department of Analyses and Strategies, Office of the Committee for European Integration. Varsovia, Polonia, 2009, p. 65.

<sup>478</sup> El Informe sobre el quinquenio posterior a la adhesión de Polonia explica este punto aludiendo a las diferencias y a la complejidad de las normas para la contratación pública: “By the end of December 2008, only 49 % of the CF allocation for the environmental sector have been used. Among the most commonly occurring causes of difficulty in using assistance funds were, apart from inconsistencies between Polish and community law, the complex rules for public procurement and exceeding the

la complejidad de la legislación y al propio sistema de cofinanciación de los proyectos y la firme determinación de las autoridades de continuar con la adaptación a los requerimientos de la Unión Europea en los distintos sectores. A pesar de las dificultades expuestas, los efectos del cumplimiento de las obligaciones y la convergencia de criterios con la Unión hicieron posible que las ayudas financieras tuvieran un impacto sectorial importante en Polonia, tanto desde una perspectiva económica como social<sup>479</sup>. Incluso las consecuencias de las transformaciones se reflejaban más allá de las fronteras polacas<sup>480</sup>.

Es muy significativo cómo el propio informe considera el importante impacto de las reformas en un crecimiento del empleo y de la renta de los trabajadores en sector industrial, particularmente en las pequeñas y medianas empresas. Pero el Informe del gobierno polaco, cinco años después de la adhesión, al que nos venimos refiriendo, reconoce que el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas tuvo un impacto positivo en el mercado de trabajo e influyó en el aumento de los niveles de salarios de los trabajadores. Como vemos, la adopción del *acquis communautaire* y la introducción de las reformas necesarias junto con la aplicación de las normas técnicas compatibles con el mercado interior comunitario en un determinado sector tienen un impacto muy importante no sólo en el desarrollo del propio sector, sino en el mercado de trabajo, con mejoras sensibles de carácter general<sup>481</sup>. Los

---

Project costs”. Raport “5 Years of Poland in the European Union”, Department of Analyses and Strategies, Office of the Committee for European Integration. Varsovia, Polonia, 2009, p. 167.

<sup>479</sup> El mismo informe del Gobierno polaco se refiere a los datos de la OCDE: “In 2007 Poland was one of the two fastest developing countries in the Organization of Economic Cooperation and Development (OECD). Within the space of a few years Poland has managed to reduce unemployment by half... The Polish educational market is among the fastest developin in Europe”, Raport 5 Years of Poland in the European Union, Ibidem, p. 220.

<sup>480</sup> Este sentimiento se desprende de la redacción del Informe del Comité polaco para la integración: “The European Union constituting a kind of window on the world for the modernising Polish economy emerging from decades of isolation has accelerated the unavoidable process of adaptations to global conditions”. Raport “5 Years of Poland in the European Union”, Ibidem, p. 222.

<sup>481</sup> Es cierto que, durante el período de adaptación de la legislación, la reforma de la Administración y de los distintos sectores productivos tuvo un impacto negativo sobre los trabajadores y jubilados que fue muy importante, provocando una elevada tasa de paro y la emigración de miles de polacos, sobre

informes realizados por la propia Comisión revelan el impacto de las reformas condicionadas en el marco social, especialmente en el mercado de trabajo de los nuevos países miembros<sup>482</sup>.

Las consecuencias en Polonia de las reformas estructurales, de la administración y de la legislación nacional aun no han sido estudiadas con la debida profundidad ya que han afectado a un segmento de la población de muy difícil cuantificación. Sin embargo, algunos datos hablan por sí mismos. El Informe del gobierno polaco de 2009, basándose en estudios independientes, subraya que Polonia tenía el más alto nivel de niños en el umbral de la pobreza<sup>483</sup>. Para tener una idea real de la magnitud de los cambios producidos en algunos

---

todo jóvenes. El Informe al que nos referimos subraya claramente la interacción entre el desarrollo del sector empresarial por la introducción de las reformas y el mercado de trabajo: “Changes in nthe labour market in the period 2003-2007 influenced also the SME sector; SMEs had to compite for employees, for instante by increasing salaries. SMEs focusing on export sales had to face competition in the EU’s single market. Today, we may conclude that skills and innovation are key to the successful adaptation of company strategies to the new environment, and success depends on whether entrepreneurs are able to take full advantage of the opportunities offered by this large market”. Raport “5 Years of Poland in the European Union”, Ibidem, p. 183.

<sup>482</sup> La Comunicación de la Comisión “Cinco años de Unión Europea ampliada” subrayaba los efectos de las reformas en el mercado laboral, especialmente en varios países, y Polonia entre ellos, en estos términos: “Los trabajadores de los nuevos Estados miembros se han beneficiado de las nuevas oportunidades de empleo en su país y en el extranjero, aunque la emigración de la mano de obra ha causado problemas económicos y sociales en algunos de estos países. Tras más de una década de reestructuración económica, los mercados de trabajo de los nuevos Estados miembros han entrado en una fase de reactivación generalizada, que se inició verdaderamente en 2003 y creó tres millones de empleos entre 2003 y 2007.

...

Por otra parte, los salarios han subido más que la productividad en varios países, provocando así una pérdida de competitividad. La emigración de mano de obra al extranjero ha agravado estos problemas en algunos de los nuevos Estados miembros (particularmente en Chipre, Lituania, Polonia y Rumanía). La emigración de mano de obra también ha suscitado preocupación por la fuga de cerebros, la mala utilización de las competencias y la escasez de mano de obra en algunos sectores y profesiones, aunque la oferta de mano de obra altamente cualificada ha aumentado y la mejora de las condiciones económicas ha reducido los incentivos para trabajar en el extranjero. Además, los trabajadores que regresan a su país suelen traer consigo unas cualificaciones valiosas para la economía de su país. Comisión de las Comunidades Europeas, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo, Cinco años de Unión Europea ampliada – Resultados y retos económicos” [SEC (2009) 177] – COM (2009) 79 final, Bruselas, 20.2.2009, p. 7.

<sup>483</sup> El documento elaborado por el Office of the Comité for European Integration señala que “Poland had the highest number of chidren threaten by poverty in 2005 (29%), a long way behind the EU-25 average (19%)...*The Lisbon Council for Economic Competitiveness and Social Renewal* Poland ranks lowest among the new member states in terms of its human capital”. “5 Years of Poland in the European Union”, Ibidem, p. 219.

países como Polonia, el mismo informe señala que una gran parte del país se encontraba entre las regiones más pobres de la Unión, antes del ingreso de Bulgaria y Rumania<sup>484</sup>.

Para continuar con el análisis de la efectividad de la aplicación y cumplimiento de los criterios de condicionalidad impuesta antes y después de la adhesión de Polonia hay que mencionar de nuevo algunas conclusiones del *Raport "5 Years of Poland in the European Union"* donde se puede leer que la sociedad civil ha sufrido una importante transformación mientras que la Administración no ha seguido los cambios con la misma intensidad<sup>485</sup>. Y el impacto en el progreso relacionado con las libertades públicas o el desarrollo de los principios de la economía de mercado pueden observarse en varios pasajes del Informe<sup>486</sup>.

De la misma forma encontramos justificación a nuestra hipótesis de que el sistema burocrático del sistema comunista se ha transformado, modernizando la estructura y la gestión del Estado, reconociendo la importancia de las inversiones de la Unión en esta transformación<sup>487488</sup>. Lo mismo se puede decir de la reforma del mercado de trabajo<sup>489</sup>. A

---

<sup>484</sup> El mismo Informe del gobierno polaco resalta que "Poland joined the EU in 2004 as a country with huge regional disparities in terms of economic development. The problem lay with the significant underdevelopment of the eastern parts of our country". "5 Years of Poland in the European Union", *Ibidem*, p. 219.

<sup>485</sup> Cuando el *Raport* se refiere a este aspecto concluye que "in the years 2004-2009 Polish state administration has steadily been modernised... Many experts have emphasized the asymmetric social development of Poland + in recent years, based on the fact that faster improvements in living conditions are accompanied by decidedly slower advances in the broadly understood public sphere". "5 Years of Poland in the European Union", *Ibidem*, p. 228.

<sup>486</sup> El Informe lo declara de forma contundente: "It can reasonably be stated that the increasing familiarity of Polish citizens with the realities of Western Europe contributed to a better understanding of mechanism of the market economy and democratic processes, acceptance of freedom of speech, free press and so on". "5 Years of Poland in the European Union", *Ibidem*, pp. 228-229.

<sup>487</sup> El *Raport* del gobierno polaco no tiene la menor duda de que "the structures of Polish state bureaucracy have also evolved as a result of EU investments". "5 Years of Poland in the European Union", *Ibidem*, p. 229.

<sup>488</sup> En efecto, el *Raport* reconoce que "the European Union has provided Polish state bureaucracy with a certain model generating potential, shown in the form of a variety of modernising impulses,

modo de resumen sobre el impacto de las reformas condicionadas por los criterios *ex ante* y *ex post* se puede concluir que la modernización de la burocracia estatal se ha desarrollado de forma bastante eficiente aunque la sociedad civil actuó de forma más lenta<sup>490</sup>. Curiosamente, a modo de sentencia, el Comité para la integración del gobierno polaco también concede un papel importante a la legislación nacional y la adopción del *acquis communautaire* al pronunciarse a favor de un aumento de los derechos civiles y de la protección de los ciudadanos tras la adopción de la legislación comunitaria. Además reconoce el positivo impacto de la financiación a través de los Fondos Europeos, que han contribuido a mejorar el mercado laboral aunque recuerda el impacto de la emigración en el propio mercado laboral<sup>491</sup>.

En relación con la obligación de la adopción del Euro, ya nos hemos referido a esta situación y a la derogación aplicada a Polonia y al resto de los otros Estados que se integraron en 2004, pero si es importante subrayar que los Servicios de la Comisión siempre velaban por el cumplimiento de la condicionalidad a pesar de esta limitación<sup>492</sup>. La Comisión

---

inspiration, examples of good practice applied in Poland”. “5 Years of Poland in the European Union”, *Ibidem*, p. 229.

<sup>489</sup> Aquí incluso se reconoce el constante control de la Comisión Europea sobre las reformas y los progresos en el mercado laboral después de la adhesión: “Reforms in the Polish labour market in 2004-2009 were constantly subjected by evaluation by the communities institutions and other member status. Practice has shown that such casual collaboration has brought concrete results”. “5 Years of Poland in the European Union”, *Ibidem*, p. 229.

<sup>490</sup> Se refiere en forma de resumen a lo descrito en el apartado “*A civil society and state administration*”: The above considerations clearly show that the modernisation of the Polish state bureaucracy has proceeded relatively efficiently (it is worth at the same time remembering that much was done in this regard prior to accession). The increase of civil activity has been slower, though positive changes in this regard are also beginning to be visible”. “5 Years of Poland in the European Union”, *Ibidem*, p. 230.

<sup>491</sup> En efecto, no se puede ser más claro cuando el Informe admite que “generally speaking, the changes in the Polish law contributed to raising the level of protection guaranteed to citizens by public institutions on varying levels. Thanks to EU investments in infrastructure new jobs have been created while the wave of economic emigration has radically altered the context of Polish labour market reform”. “5 Years of Poland in the European Union”, *Ibidem*, p. 230.

<sup>492</sup> Poland’s first convergence programme covering the period 2004-2007 was submitted on 17 May 2004. The programme does not specify the Polish authorities’ intentions as regards the envisaged timing of ERM II entry or euro adoption. Recommendation for a Council opinion in accordance with

prestaba especial atención al cumplimiento de los criterios de convergencia para la adopción del Euro y a las iniciativas que desarrollaban los gobiernos en relación con el Mecanismo del Tipo de Cambio (ERM en inglés), establecido en 1999<sup>493</sup>. La crisis económica de 2007, la Pandemia Covid 19 y las negras nubes sobre la economía de la UE con la invasión de Ucrania que han situado el tipo de cambio del Euro a los niveles más bajos desde su adopción no presagian un cambio en la política de las autoridades monetarias de Varsovia.

Por su parte, en la República Checa, a pesar del negativo ambiente económico que existía en la economía global que afectaba especialmente en el ritmo de progreso adecuado para introducir reformas, el país había adoptado numerosas medidas para la reforma de la Administración y el sistema judicial y la lucha contra la corrupción<sup>494</sup>. La Comisión había ya emitido un informe en julio de 1997, en el que consideraba que la República Checa había realizado importantes progresos en la adopción del *acquis communautaire* relativo al sector del movimiento de las mercancías y que había transpuesto en la legislación interna las más importantes directivas. También se indicaba que se había procedido correctamente en la aplicación de las disposiciones del Acuerdo Europeo y de los “*White Papers*”. En dicho

---

the third paragraph of Art 9 of Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 On the convergence programme of Poland, 2004-2007 (presented by the Commission), SEC (2004) 825 final Bruselas 24.6.2004, p. 2.

<sup>493</sup> El Exchange Rate Mechanism (ERM II) fue establecido el 1 de enero de 1999, reemplazando al ERM, para asegurar que las fluctuaciones del tipo de cambio entre el Euro y las divisas nacionales no afectaran a la estabilidad económica y para facilitar a los países no pertenecientes a la Eurozona su futura integración en la misma.

<sup>494</sup> A este respecto el documento COM (2003) 675 final reconocía los progresos realizados por el gobierno de la República Checa en estos ámbitos: “The Czech Republic has broadly maintained macroeconomic stability. However, public finances have deteriorated. The Czech Republic continued on its reform path, albeit hesitantly.

As regards overall administrative and judicial capacity, sufficient conditions are in place for the implementation of the *acquis* by the Czech public administration and judiciary, but there is room for further improvements. In the field of public administration, sufficient resources should be allocated to the implementation of the Civil Service Act, which will enter into force on 1 January 2005. As regards the judicial system, a key area for further improvement is the reduction in length of court proceedings. The fight against corruption should continue to receive high priority, in particular the actual prosecution of corruption cases needs to be stepped up.”

documento se subrayaba que el Gobierno de Praga debía realizar una supervisión de la legislación relacionada con algunos productos industriales<sup>495</sup>.

Los progresos que realizó la República Checa fueron equivalentes a los que se producían en el país vecino de Polonia, aunque en algunos sectores fue necesaria una supervisión más estricta. Ya en 1999 la República Checa había adoptado casi el 90% de las normas que afectaban a la estandarización y la normalización de productos industriales. Esta situación tenía una clara explicación y es que las autoridades de Praga, desde la época de la negociación del primer Acuerdo para el comercio de productos industriales, se tomaron muy en serio las dificultades de exportación de sus productos al mercado de la Comunidad Europea. Por esta razón, se había recorrido un largo camino respecto a otros países candidatos en la adaptación de la legislación comunitaria respecto a varios sectores industriales<sup>496</sup>. Pero incluso en relación con la acomodación a las condiciones exigidas para adaptar la legislación checa a la regulación de protección de los consumidores de 1992, las autoridades de Praga realizaron la modificación de la legislación correspondiente, que afectaba a tres directivas comunitarias<sup>497</sup>.

Repetimos que es evidente que no se puede realizar un seguimiento exhaustivo de la aplicación de las disposiciones y la adaptación del *acquis communautaire* en todos los sectores de los países candidatos y, por esa razón, solamente se aluden a algunos sectores como paradigmas de sus progresos, o bien de la falta de ellos. Además de los documentos referidos en esta sección se han producido otros muchos que fortalecen los criterios del control

---

<sup>495</sup> Commission Opinion COM (97) 2009 final. No publicado en el Diario Oficial.

<sup>496</sup> Recordemos que Checoslovaquia surgió después de la I Guerra Mundial como escisión del Imperio Austro-húngaro. Aproximadamente el 70 % de la industria del viejo Imperio centro europeo estaba concentrada en el territorio que correspondió a la nueva República. Por esta causa, Checoslovaquia fue la cuarta potencia industrial de Europa en el período de entre guerras.

<sup>497</sup> Se refiere al Act on Consumer Protection.

ejercidos por los Servicios de la Comisión en todo el proceso. Así, se produce un Informe de la Comisión en noviembre de 1998 para subrayar el cumplimiento de las obligaciones en algunos sectores técnicos, incluso los relacionados con la estandarización y la certificación<sup>498</sup>.

Igualmente sucedía con un Informe de la Comisión de octubre de 1999 para constatar la buena dirección del país candidato<sup>499</sup>. Otro tanto ocurría en relación con la adaptación de la legislación comunitaria respecto a la libre circulación de mercancías y la Unión aduanera como lo reflejaba un Informe de la Comisión de noviembre de 2000<sup>500</sup>, pero también se producían documentos en los que se identificaban que los progresos tenían lugar parcialmente como así lo subrayaba un Informe de la Comisión de noviembre de 2001, que manifestaba que se continuaban los progresos en relación con la libre circulación de mercancías pero que se habían ralentizado los correspondientes a la Unión aduanera<sup>501</sup>.

Hasta llegar al documento al que nos hemos referido anteriormente de noviembre de 2003, en el que la Comisión reconocía que la República Checa había cumplido con las condiciones para integrarse como Estado miembro<sup>502</sup>, otro Informe de la Comisión de octubre de 2002 volvía a reconocer los progresos del país candidato<sup>503</sup>. Después de este proceso de control y supervisión en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la condicionalidad para convertirse en Estado miembro de la Unión, el Tratado de Adhesión a la Unión fue firmado el 16 de abril de 2003 y la República Checa se convirtió en Estado miembro de la

---

<sup>498</sup> Commission Report COM (98) 708 final. No publicado en el Diario Oficial.

<sup>499</sup> Commission Report COM (1999) 503 final. No publicado en el Diario Oficial.

<sup>500</sup> Commission Report COM (2000) 703 final. No publicado en el Diario Oficial.

<sup>501</sup> Commission Report COM (2001) 700 final - SEC (2001) 1746. No publicado en el Diario Oficial.

<sup>502</sup> Nos referimos al Commission Report COM (2003) 675, final – SEC (2003) 1200. No publicado en el Diario Oficial.

<sup>503</sup> Commission Report COM (2002) 700 final – SEC (2002) 1402. No publicado en el Diario Oficial.

Unión Europea el 1 de mayo de 2004, junto con el resto de países que formaban la ampliación más ambiciosa desde la formación de la Comunidad Europea<sup>504</sup>. De hecho, el Informe de 2002 reconocía que la República Checa había adoptado la armonización a los estándares de la Comunidad en un 99% por la razón que antes apuntábamos.

Las reformas de la legislación checa habían alcanzado un alto nivel de convergencia con la legislación comunitaria en relación con la Unión aduanera y, en 2001, se habían adoptado nuevas iniciativas legislativas para progresar en esta dirección<sup>505</sup>. El Informe de la Comisión de 2003 señalaba que la República Checa tenía que realizar esfuerzos para combatir el fraude, la piratería y el crimen económico pero que contaba con los medios suficientes para poder realizar las reformas necesarias y adaptar el *acquis communautaire* desde el momento de la adhesión<sup>506</sup>.

En cuanto a Eslovaquia, que había causado una gran sorpresa tras la secesión amistosa de la República Checa, que conformaban la República federal de Checoslovaquia, con un progresivo y sostenido desarrollo industrial, estaba realizando mejoras y reformas significativas para combatir los desequilibrios económicos, y, especialmente, el déficit público y el desempleo. El sistema de economía de mercado estaba completamente implantado tras la adopción del marco legal necesario. El informe de 2003 reconoce explícitamente los esfuerzos

---

<sup>504</sup> Tratado de adhesión a la Unión Europea. Diario Oficial L 236, de 23 de septiembre de 2003.

<sup>505</sup> La web de la Comisión Europea al referirse a este tema lo resumía de esta manera: “The Czech Republic has reached a very high level of legislative alignment with the *acquis* relating to the **customs union**. In 2001, it took several initiatives to strengthen administrative and operational capacity to implement the *acquis*. As regards alignment with the customs *acquis*, an amendment to the Custom code was adopted in November 2001 and, together with its implementing provisions, entered into force in July 2002”.

<sup>506</sup> En efecto, la Comisión así lo reconocía en su web al referirse al informe de 2003: “The 2003 report points out that the Czech Republic should strengthen the customs services' capacity to combat fraud, piracy, counterfeiting and economic crime. In conclusion, the country is essentially meeting the commitments and requirements arising from the accession negotiations in the area of customs union and is expected to be in a position to implement the *acquis* from accession with the necessary administrative and operational capacities”.

que aseguraban las condiciones adecuadas para la adopción y aplicación del acervo comunitario, aunque se reconocía que todavía podían realizarse mejoras. También se subrayaba la necesidad de asegurar la independencia judicial y la lucha contra la corrupción, en una fórmula un poco diferente a la utilizada en las recomendaciones respecto a otros PECO, al incluir alusiones directas a la financiación de los partidos políticos y a los intereses de los lobbies<sup>507</sup>.

Una numerosa, aunque no importante corriente académica euro escéptica, hace constantemente acto de presencia en los foros para criticar la acción de las Instituciones europeas y, especialmente, la de la Comisión Europea, y para ello no escatima medios. En relación con el desarrollo de este trabajo de investigación nos hemos encontrado con autores que subrayan solamente los resultados negativos en el proceso de las negociaciones de la Unión con los países de Europa Central y Oriental. Pero, como sucede siempre, no todos los alumnos son malos estudiantes y también los hay merecedores de todo nuestro crédito. Como ejemplo de una actitud positiva y con resultados ejemplares podríamos aludir a varios de los nuevos Estados miembros, pero nos hemos centrado en el caso de las negociaciones con Polonia y la República Checa.

A diferencia de Polonia y de la República Checa, en el caso de Eslovaquia, que se adhirió a la Unión simultáneamente con la hermana República Checa, el 1 de mayo de 2004 y que había firmado el Tratado de Adhesión el 16 de abril de 2003, en el año 2008 cumplía ya los criterios de convergencia para su incorporación a la Eurozona, por lo que, a partir del 1 de

---

<sup>507</sup> La redacción que el informe utiliza en el caso de Eslovaquia, al referirse a este sector, es ligeramente diferente al utilizado en las observaciones dirigidas a otros países candidatos: “With respect to the ongoing decentralisation of the public administration, it is important that the transfer of functions and fiscal decentralisation go hand in hand. As regards the judicial sector, the administrative capacities of the Judicial Council need to be strengthened and its financial independence ensured. Further efforts are necessary to reduce the duration of court proceedings in civil and commercial cases, and as regards judicial training. The fight against corruption should continue to receive high priority, in particular as regards strict enforcement of existing rules. Further legislative measures should be taken in the areas of conflict of interests, financing of political parties and lobbying.”

enero de 2009, el país adoptó la moneda única siendo una decisión unilateral del gobierno de Bratislava<sup>508</sup>. Es evidente que los criterios de condicionalidad para pertenecer a la Eurozona son de carácter puramente económico y es un plus a la pertenencia a la Unión Europea, independientemente del compromiso adquirido por los países candidatos de integrarse en el espacio de la moneda única cuando los criterios de convergencia así lo permitan.

En el interesante artículo sobre la actitud de los gobiernos de la República Checa y Eslovaquia, *“Foreign Democracy Assistance in the Czech and Slovak Transition: what lessons for the Arab world”*, se aludía a la respuesta de las fuerzas políticas de ambos países de forma muy dispar, pero todas fundamentalmente positivas. Existía desde el principio una favorable actitud a aceptar los medios que se habían puesto a disposición de los países centroeuropeos para “volver a Europa”. Por lo tanto, desde el principio, la República Checa y Eslovaquia fueron candidatos a la adhesión que adoptaron una actitud muy diferente a la de otros candidatos procedentes de la misma zona de Europa, aunque existieran veladas sospechas<sup>509</sup>.

### 5.1.3 Las limitaciones de la condicionalidad en Rumania, Bulgaria y Hungría

En varios apartados de este trabajo nos hemos referido a la singularidad de Rumania y Bulgaria y, en especial, a la fragilidad de las Administraciones para asegurar un pleno compromiso con las condiciones impuestas. Desde el principio, ambos países fueron

---

<sup>508</sup> Decisión del Consejo, de 8 de Julio de 2008, de conformidad con el artículo 122, apartado 2, del Tratado para la adopción por Eslovaquia de la moneda única el 1 de enero de 2009.

<sup>509</sup> Lucia Najšlová subraya en este sentido: “During the Czech and Slovak transitions, local responses to foreign democracy funding were largely positive. Belonging to ‘the West’ and ‘comeback to Europe’ were prominent mobilising tools for Czech and Slovak political parties. As most political forces embraced this goal, resistance to the presence of Western donors was only marginal. The responses of the Czech and Slovak governments and their civil societies to Western assistance ranged from grateful through neutral to suspicious”. *“Foreign Democracy Assistance in the Czech and Slovak Transition: what lessons for the Arab World”*. AFA, FRIDE & HIVOS, 2013, p. 2.

sospechoso de no poder cumplir el ritmo de reformas al que se comprometieron el resto de los PECO ya que no combatían de forma eficaz la corrupción y la inestabilidad política, que persiste hasta nuestros días. La decisión para iniciar el proceso de adhesión se adoptó en el Consejo de Helsinki de 1999 y, hay que subrayarlo, fue una decisión política influenciada por los acontecimientos en la vecina Yugoslavia. Tanto Bulgaria como Rumania tenían que aceptar la condicionalidad impuesta en los términos establecidos y con cláusulas de salvaguardia reforzadas, pero tenían aseguradas la financiación a través de los instrumentos financieros comunitarios<sup>510</sup>.

Ni Bulgaria ni Rumania estaban preparadas para poder ingresar en la Unión Europea el 1 de mayo de 2004 debido a que no cumplían los Criterios de Copenhague y se habían descolgado del proceso de integración, al que, por otra parte, habían ido sumándose los países candidatos sin más justificación *a priori* que una decisión política. En un período en el que se debatía en la Unión Europea la alternativa “reformas internas *versus* ampliación”, dominó ésta última, relegando la reforma de las Instituciones para un período posterior<sup>511</sup>. Sin embargo, la adhesión de los dos países de la costa del mar Negro se produjo el 1 de enero de 2007, a

---

<sup>510</sup> Recordemos que ambos países, a pesar de las circunstancias que concurrían, el estado de sus Administraciones y la inestabilidad política, se aseguraron, además de la ayuda del PHARE, la asistencia financiera para la agricultura y el desarrollo regional, a través de los programas SAPARD y ISPA respectivamente.

<sup>511</sup> Que la decisión fue un acto político, como hemos subrayado más arriba, es incuestionable pues el problema de la “capacidad de absorción” de la Unión Europea pasó a segundo plano. Así lo recuerda Geoffrey Pridham en una publicación de 2007: “Algunas voces oficiales de la UE, a pesar de reconocer la importancia de este acontecimiento histórico, fueron definitivamente más prudentes acerca de la entrada de Rumanía y también de Bulgaria. Estaban preocupados porque esta ampliación al este de los Balcanes, realizada poco después de la mega-ampliación de mayo de 2004 a Europa del Este y Central, presentara un desafío a la ‘capacidad de absorción’ de la UE. La atención a este dato se había convertido en un componente formal de una política de ampliación más firme que, desde finales de 2004, se desarrollaba bajo la nueva Comisión de José Manuel Barroso, con Olli Rehn como Comisario de Ampliación. Ambos afirmaron después de la decisión de admitir a Rumanía y Bulgaria a finales de septiembre de 2006, que debería haber una reforma institucional (es decir, la resolución del punto muerto al que había llegado la Constitución de la UE) antes de realizar cualquier otra ampliación”. Geoffrey Pridham. ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, Working paper – Documento de trabajo, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), abril 2007, p. 1.

menos de tres años de la primera oleada de países de Europa Central y Oriental. Esta fue una decisión que posteriormente planteó dudas sobre su oportunidad tras haber constatado el estado real de las instituciones y de la sociedad civil de estos dos países.

Las circunstancias en las que se negoció la integración de estos dos países del mar Negro ya las hemos analizado en otro lugar y solamente nos queda subrayar que no fueron pocos los temores en el seno de la Comisión Europea y en algunos gobiernos de los Estados miembros ante la inexistencia de gobiernos decididos a luchar contra la corrupción y el crimen organizado, a la vez que debían modernizar la estructura política y económica tanto en Bulgaria como en Rumania. La única garantía era el establecimiento del “mecanismo de cooperación y verificación”, en base a las cláusulas extraordinarias de salvaguardia de los Tratados de adhesión. La firma del Tratado de Adhesión de Bulgaria y Rumania se firmó en Luxemburgo el 25 de abril de 2005 en un ambiente que estaba pendiente del referéndum francés sobre la Constitución Europea. La incorporación de ambos países parecía estar pendiente de lo que sucediera en Francia, agravado por las especiales circunstancias de los dos países candidatos<sup>512</sup>.

---

<sup>512</sup> El diario “El País” daba la noticia de la situación en una crónica en la que se subrayaba la eventualidad de que un rechazo del pueblo francés a la Constitución europea significaría un retraso en la integración de Bulgaria y Rumania. Lo más significativo de la crónica es que se hacía eco de los temores que todos compartían:

“En el caso de Bulgaria y Rumania, el hipotético retraso está ya incluso previsto con independencia del resultado francés, y pende sobre ambos países como una amenaza de los 25 ante la posibilidad de que no logren cumplir los requisitos exigidos, económicos y políticos, a finales del año que viene. La corrupción, la escasa eficacia de la administración o del sistema judicial, el bajo respeto a las minorías y los escasos medios para controlar las fronteras son aún asignaturas pendientes para los dos aspirantes, sobre todo para Rumania”.

“Por eso, la UE ha impuesto en ambos casos una cláusula de salvaguardia por la que los 25 pueden retrasar un año la incorporación. En el caso de Rumania, la decisión para esa prórroga podrá ser adoptada sólo por mayoría cualificada de los 25. En ambos casos se trata de países de escaso desarrollo: Rumania (22,3 millones de habitantes) tiene una renta por habitante de 2.200 euros y Bulgaria (7,8 millones de habitantes), 2.500 euros, es decir, poco más del 25% de la media comunitaria actual.”

“Al margen de esos datos y de esas precauciones, los discursos oficiales en el acto de la firma del Tratado se centraron en el significado político del mismo entre promesas de cumplimiento de todos los requisitos exigidos a los candidatos. Para el presidente de Rumania, Traian Basescu, la firma de ayer “representa la materialización de un sueño de medio siglo”. “Nos tomamos muy en serio nuestro papel de futuro guardafronteras en una gran parte oriental de la UE [tiene fronteras con Moldavia, Ucrania y

Vamos a recordar que el Tratado de Adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea, incluye el Acta relativa a las condiciones de adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión. El Tratado de Bulgaria y Rumanía con la Unión está constituido por un único instrumento jurídico donde figuran, por una parte, las condiciones para el ingreso de los dos países candidatos y, por otra, las adaptaciones que han sufrido los Tratados de la UE como consecuencia de la ampliación de la Unión por la inclusión de ambos países.

El Acta con las condiciones de la adhesión de Bulgaria y Rumanía que consta de cinco partes es el documento fundamental en este proceso<sup>513</sup>. La primera parte está destinada a los Principios, la segunda parte se refiere a las adaptaciones de los Tratados, la tercera parte incluye las Disposiciones permanentes, la cuarta parte contempla las Disposiciones temporales y la quinta parte se refiere a las Disposiciones relativas a la aplicación del Acta con las condiciones de adhesión de Bulgaria y Rumanía. El Acta de Bulgaria y Rumanía con la Unión incluye 9 Anexos y un Acta Final, un conjunto de Declaraciones y un Canje de Notas relativas al procedimiento de información y consulta para la adopción de determinadas decisiones y otras medidas que debían tomarse durante el periodo que precedió a la adhesión de ambos países candidatos a la Unión Europea<sup>514</sup>.

---

Serbia]". Basescu dijo que "no fue fácil" superar "la pesada herencia histórica" mediante muchas transformaciones "impensables antes de la caída del muro".

"El primer ministro de Bulgaria, Simeón de Sajonia-Coburgo, dedicó la firma "a la juventud de Bulgaria", que será quien "continuará el proceso de integración europea, desarrollará los ideales de la reunificación y contribuirá al triunfo de la unidad, la paz y el desarrollo de la Europa del siglo XXI". "Bulgaria regresa políticamente a la familia de las naciones europeas, a la que siempre perteneció".

<sup>513</sup> Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea L 157 de 21 de junio de 20015, p. 203 y ss.

<sup>514</sup> Hay que tener presente que el Acta es un documento jurídico donde se incluyen derechos y obligaciones con carácter general. Es decir que existen, como hemos reiterado, como consecuencia de la ampliación de la Unión e implica obligaciones no sólo para los países candidatos sino también para la propia Unión que debe adaptarse al nuevo mapa con la integración de nuevos Estado miembros. Diario Oficial de la Unión Europea L 157 de 21 de junio de 20015. Ibidem.

Los principios de condicionalidad se reflejan en varias partes del Acta de adhesión y ya en la primera parte, denominada Principios, se establece la condición general para el ingreso de ambos candidatos, como se recogen en los artículos 2 y 3. No hay que olvidar que simultáneamente se acordaron medidas transitorias, cuya regulación se contempla en la parte cuarta del Acta. Es una condicionalidad general, no específica para el caso que nos incumbe y, por ende, no puede calificarse como discriminatoria, al igual que otras más incluidas en el texto del Acta de Adhesión<sup>515</sup>.

En la misma parte de los Principios, concretamente en el apartado 4 del artículo 3, se especifica la forma en que la Unión va a proceder para adaptarse a la nueva situación, es decir cómo va adoptar su propia condicionalidad<sup>516</sup>. Esta parte incluye, como decimos, obligaciones generales más bien que condiciones puesto que son las que otros candidatos han tenido que soportar. Así, el mismo artículo 3 del Acta subraya que “Bulgaria y Rumanía se comprometen... a establecer medidas administrativas y de otro tipo... y a facilitar la cooperación práctica con las instituciones y los organismos de los Estados miembros”<sup>517</sup>. Estas obligaciones generales son también una manifestación de los Criterios de Copenhague al imponer el cumplimiento y aplicación del acervo comunitario, debiendo respetar todas las obligaciones jurídicas de la propia Unión.

---

<sup>515</sup> Así lo recoge el artículo 2 del Acta en sus justos términos: “Desde la fecha de la adhesión, las disposiciones de los Tratados originarios y los actos adoptados con anterioridad a la adhesión por las instituciones y el Banco Central Europeo serán vinculantes para Bulgaria y Rumanía y aplicables en ambos Estados en las condiciones establecidas en dichos Tratados y en la presente Acta”. Y el artículo 3. 1 establece que “Bulgaria y Rumanía se adhieren a las decisiones y acuerdos adoptados por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo”. Diario Oficial de la Unión Europea L 157 de 21 de junio de 20015. Ibidem.

<sup>516</sup> El apartado 4 del Acta de adhesión dice: “El Consejo, por unanimidad, a recomendación de la Comisión y previa consulta con el Parlamento Europeo, efectuará todas las adaptaciones que sean necesarias como consecuencia de la adhesión a los convenios y protocolos a que se refiere el apartado 3 y publicará el texto adaptado en el Diario Oficial de la Unión Europea”. Ibidem pp. 203-204.

<sup>517</sup> Ibidem, Acta de Adhesión..., artículo 3, apartado 5, p. 204.

La actitud ambigua de los gobiernos de estos dos países candidatos, con muchas reticencias y fallos en la puesta en práctica de los criterios de convergencia para la integración en la Unión suscitó también fundadas sospechas en algunos Estados miembros. Esta es una de las explicaciones a la imposición de severas condiciones que hasta entonces no se habían aplicados a países candidatos a la adhesión a la Unión. En realidad, a Bulgaria y Rumanía, como vemos en otra parte de este trabajo, se aplicaron tres cláusulas de salvaguardia como garantía del cumplimiento de los compromisos adquiridos en la fase previa y durante las negociaciones.

Los efectos de la condicionalidad “garante de los compromisos” se extienden más allá de la fecha de la adhesión. De esta forma las cláusulas de salvaguardia se constituyen no sólo como una condición con efectos negativos, es decir, sancionadores, sino que representa una garantía en el cumplimiento de los compromisos más allá de la integración en la Unión. Como se dice en la primera parte del Acta de Adhesión, se establece que el *acquis communautaire* y los principios en los que se basa la construcción de la UE no pueden eludirse. Bulgaria y Rumania tienen la obligación de incorporar a sus ordenamientos jurídicos internos todo el derecho comunitario pero no es el final del procedimiento de adhesión, ya que también implica la aceptación de las condiciones de la Unión antes de la adhesión<sup>518</sup>. Pero el compromiso de la adhesión de ambos países implica asumir los compromisos firmados por los nuevos Estados miembros y la Unión<sup>519</sup>, que en el artículo 6 apartado 2 incluye la fórmula

---

<sup>518</sup> De hecho, ambos países candidatos se comprometieron a aceptar todos los compromisos y obligaciones de la Unión suscritos con anterioridad a la adhesión. Así se establece en el artículo 6, punto 1 del Acta de Adhesión: Bulgaria y Rumanía se comprometen a adherirse, en las condiciones establecidas en la presente Acta, a los acuerdos o convenios celebrados o firmados conjuntamente por los Estados miembros actuales y la Comunidad.

<sup>519</sup> Y así lo redacta el artículo 6, apartado 2 del Acta de Adhesión: “Bulgaria y Rumanía se comprometen a adherirse, en las condiciones establecidas en la presente Acta, a los acuerdos o convenios celebrados o firmados conjuntamente por los Estados miembros actuales y la Comunidad”. Ibidem p. 204.

adoptada mediante los correspondientes protocolos, implicando que tendrán los mismos derechos y obligaciones que para los demás Estados miembros.

Por lo tanto la integración de Bulgaria y Rumania en la Unión obligaba a estos dos países a adherirse a acuerdos y convenios tales como el Acuerdo de Asociación con los países de Asia, Caribe y Pacífico (ACP)<sup>520</sup> y el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE)<sup>521</sup>. Las negociaciones para la ampliación del Espacio Económico Europeo a Bulgaria y Rumania se iniciaron el 6 de julio de 2006 y fueron concluidas el 26 de marzo de 2007<sup>522</sup>. Además, hay que tener presente la importancia que adquieren las medidas transitorias del Acta de Adhesión y la duración del período, lo que depende de la actitud de los gobiernos de ambos países candidatos en sectores importantes como el de movilidad de los ciudadanos. En cierta forma son aspectos que eran consecuencia de las medidas condicionadas.

Repetimos que existía una particularidad respecto a los países que provenían de Europa Central y Oriental en el momento de la adhesión. Se trata de que los países candidatos debían comprometerse a participar en la Unión Económica y Monetaria (UEM) y a la adopción del Euro como divisa en el interior de su territorio. Esta obligación no ha existido en anteriores ampliaciones a la de 2004 por el simple hecho de que la moneda única no existió

---

<sup>520</sup> El artículo 6, en su apartado 5 se refiere a los países ACP: “Bulgaria y Rumanía se adhieren al Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000”. Ibidem p. 205.

<sup>521</sup> El Acta de Adhesión así lo subraya en el apartado 6 del artículo 6: “Bulgaria y Rumanía se comprometen a adherirse, en las condiciones establecidas en la presente Acta, al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 128 del mismo. Ibidem p. 205.

<sup>522</sup> Es el caso de la Decisión 2007/566/CE del Consejo, de 23 de Julio de 2007 relativa a la firma y la aplicación provisional de un Acuerdo sobre la participación de la República de Bulgaria y Rumanía en el Espacio Económico Europeo y cuatro acuerdos conexos. DOUE L 221 de 25 de agosto de 2007, p. 1 y ss.

hasta el año 2000. En este caso, con la adhesión de Bulgaria y Rumania, la Unión Económica y Monetaria se ampliaba a estos dos países desde la fecha de la adhesión<sup>523</sup>.

Como decíamos más arriba, la imposición de cláusulas de salvaguardia en los Acuerdos de adhesión no es un acto discriminatorio en si o tienen meramente el carácter sancionador, sino que, más bien, responde a la actitud previsible de los gobiernos de los países candidatos en el cumplimiento de los compromisos adquiridos durante las negociaciones. El Acta de Adhesión de Bulgaria y Rumania no es una excepción y, como subrayábamos anteriormente, contiene tres mecanismos de control y supervisión por las reticencias que levantaron la actitud de ambos gobiernos. La imposición de cláusulas de salvaguardia es una práctica habitual, otra cosa es el carácter que adoptan tales limitaciones o condiciones para prevenir efectos negativos que violen las reglas de la Unión. Pues bien, las obligaciones a las que nos hemos referido hasta aquí no se pueden considerar “condicionalidad” *strictu sensu* porque formaban parte del derecho derivado de la propia Comunidad y Unión Europea.

En realidad las cláusulas de salvaguardia que respondían al principio de condicionalidad se encuentran en otra parte del Acta de Adhesión. En efecto, el título IV, “Otras Disposiciones”, en su artículo 36 se refiere a una cláusula general de salvaguardia de carácter económico, aplicada a los países candidatos, incluso después de la adhesión, y que alude a “dificultades graves” y “persistentes en un sector de la actividad económica” o “que pudieran ocasionar un importante deterioro de la situación económica”. Obsérvese que el texto se refiere a un período máximo de tres años y con carácter biunívoco, es decir que los Estados miembros que se encuentren en la misma situación también podrían solicitar dicha

---

<sup>523</sup> Y así lo establece el Acta de Adhesión en su artículo 5: “Bulgaria y Rumanía participarán en la Unión Económica y Monetaria a partir de la fecha de adhesión como Estados miembros acogidos a una excepción en el sentido del artículo 122 del Tratado CE”. *Ibidem* p. 204.

autorización. Aunque con frecuencia algunas condiciones impuestas por la Unión han sido calificadas como de “*double standard*”, no es generalizable como vemos en este caso<sup>524</sup>. Y tampoco tiene carácter discriminatorio respecto a otros Estados puesto que es una cláusula que se empleó por primera vez en la ampliación de la Unión en 1995 con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia<sup>525</sup>. Es la Comisión Europea la que, a petición del Estado interesado, establece las medidas de urgencia que se deben aplicar.

La cláusula de salvaguardia relativa al Mercado interior representa un verdadero mecanismo de control para velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos durante el período de negociación para la adhesión. El artículo 37 del Acta de adhesión así lo contempla al referirse al incumplimiento de “los compromisos respecto de todas las políticas sectoriales... causando... con ello una perturbación grave del funcionamiento del mercado interior”, y añade que también en el caso de que exista “un riesgo inminente de tal perturbación”. La cláusula podrá ser invocada antes de la adhesión y se limita la aplicación hasta un período máximo de tres años después de la adhesión. Y una consideración de gran importancia es que las medidas que se pudieran aplicar “serán proporcionadas” y tendrán prioridad las que causen menos perturbaciones<sup>526</sup>. Es un claro límite a la arbitrariedad.

---

<sup>524</sup> En efecto, la redacción del apartado 1 del artículo 36 no deja lugar a dudas: “Si, hasta el final de un período máximo de tres años después de la adhesión, surgieran dificultades graves y con probabilidades de persistir en un sector de la actividad económica, o dificultades que pudieran ocasionar un importante deterioro de la situación económica en una región determinada, Bulgaria o Rumanía podrán pedir que se les autorice para adoptar medidas de salvaguardia con el fin de corregir la situación y adaptar el sector en cuestión a la economía del mercado interior. En las mismas circunstancias, cualquier Estado miembro actual podrá pedir autorización para adoptar medidas de salvaguardia respecto de Bulgaria, de Rumanía, o de ambos Estados”. Ibidem, p.216.

<sup>525</sup> El 1 de enero de 1995 la Unión Europea realizó la tercera ampliación con la adhesión de tres antiguos miembros de la EFTA, Austria, Finlandia y Suecia, aunque Noruega también participó en las negociaciones, el país de los fiordos se excluyó de la adhesión como resultado de un referéndum. El Tratado y las Actas de Adhesión firmadas el 24 de junio de 1994, en Corfú, incluye una cláusula de salvaguardia económica general que fue utilizada por primera vez por la Unión, aunque la vigencia de la cláusula estaba limitada a un año.

<sup>526</sup> Resulta de gran interés leer la redacción completa de este mecanismo de supervisión incluido en el artículo 37 del Acta de Adhesión de Bulgaria y Rumania por su valor didáctico: “Si Bulgaria o Rumanía no hubieran cumplido los compromisos asumidos en el contexto de las negociaciones de

Si hemos reproducido la cláusula en su integridad ha sido de forma intencionada ya que dichas medidas pueden ser invocaas por cualquier Estado miembro de la Unión, o por iniciativa de la propia Comisión Europea, pero en ningún caso puede ser argumentada por Bulgaria o Rumanía. Y solamente la Comisión podrá suspender su aplicación cuando el riesgo haya desaparecido. Esta cláusula relativa a la prevención de riesgos en el Mercado interior fue introducida por primera vez en los acuerdos firmados para la ampliación de 2004.

La ultima cláusula de salvaguardia incluida en el Acta de Adhesión de Bulgaria y Rumania se encuentra contemplado en el artículo 38, del Título IV, y se refiere al ámbito de libertad, seguridad y justicia. El mecanismo de supervisión se aplicará si uno de los Estados incumple las obligaciones adquiridas durante las negociaciones relativas a la libre circulación de personas. Este mecanismo afecta fundamentalmente a la esfera cubierta por el Título IV del TCE, sobre “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas” en sus artículos 61 a 69<sup>527</sup>.

---

adhesión, incluidos los compromisos respecto de todas las políticas sectoriales que afecten a actividades económicas con efectos transfronterizos, causando con ello una perturbación grave del funcionamiento del mercado interior o un riesgo inminente de tal perturbación, la Comisión podrá adoptar, hasta el final de un período máximo de tres años después de la adhesión, previa petición motivada de un Estado miembro o por iniciativa propia, las medidas apropiadas.

Estas medidas serán proporcionadas y se dará prioridad a aquéllas que menos perturben el funcionamiento del mercado interior y, cuando proceda, a la aplicación de los mecanismos de salvaguardia sectoriales existentes. No se utilizarán estas medidas de salvaguardia como medio para introducir una discriminación arbitraria o una restricción encubierta en el comercio entre Estados miembros. La cláusula de salvaguardia podrá ser invocada incluso antes de la adhesión sobre la base de las conclusiones de los controles y las medidas adoptadas entrarán en vigor desde el día de la adhesión a menos que en ellas se fije una fecha posterior. Las medidas no se mantendrán más de lo estrictamente necesario y, en todo caso, se suspenderán cuando se dé cumplimiento al compromiso correspondiente. Sin embargo, podrán aplicarse más allá del período especificado en el párrafo primero mientras no se hayan cumplido los compromisos pertinentes. Atendiendo a los progresos realizados por el nuevo Estado miembro de que se trate en el cumplimiento de sus compromisos, la Comisión podrá adaptar las medidas en función de las circunstancias. La Comisión informará al Consejo con antelación suficiente antes de revocar las medidas de salvaguardia y tendrá debidamente en cuenta cualquier observación del Consejo a este respecto”. Acta de adhesión de Bulgaria y Rumania, DOUE L 157, de 21 de junio de 2005, p. 216.

<sup>527</sup> Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, DOCE C 325, de 24 de diciembre de 2002, pp. 57-61.

Al igual que las anteriores, la cláusula del artículo 38 no podrá ser invocada ni por Bulgaria ni por Rumania y se aplicará a petición de cualquier Estado miembro o por iniciativa de la Comisión Europea. Igualmente, la cláusula puede ser aplicada antes de la adhesión, estableciéndose un período de aplicación de hasta tres años después de la adhesión, y las medidas podrían implicar la suspensión de las disposiciones afectadas. La Comisión tenía la facultad de modular las medidas aplicadas a tenor de los progresos que realice el país en cuestión<sup>528</sup>. También podría ser compatible la adopción de medidas a tenor de la cláusula de salvaguardia con la cooperación en otros sectores sensibles, en materia judicial o la lucha contra la corrupción o el crimen organizado<sup>529</sup>. Esta cláusula se aplicó por primera vez con motivo de las negociaciones para la ampliación de la Unión de 2004.

La Comisión Europea estableció los mecanismos apropiados para poder controlar el cumplimiento de los criterios de adhesión de Bulgaria y Rumania, a través del “mecanismo de cooperación y verificación” (MCV), tanto durante las negociaciones como tras la adhesión a la Unión. En el título IV del Tratado de Adhesión de Bulgaria y Rumania a la Unión Europea<sup>530</sup> se establecen las cláusulas de salvaguardia necesarias para el correcto

---

<sup>528</sup> El primer párrafo del artículo 38 referente a la cláusula de salvaguardia aplicable al Espacio de libertad, seguridad y justicia dice: Si en Bulgaria o Rumanía hubiera deficiencias graves o riesgos inminentes de deficiencias graves en la transposición, la instrumentación o la aplicación de las decisiones marco o de cualquier otro compromiso, instrumento de cooperación o decisión pertinente sobre reconocimiento mutuo en materia penal en el ámbito regulado por el Título VI del Tratado UE y de las directivas y reglamentos sobre reconocimiento mutuo en asuntos civiles en el ámbito regulado por el Título IV del Tratado CE, la Comisión, previa petición motivada de un Estado miembro o por iniciativa propia, y tras consultar a los Estados miembros, podrá adoptar, hasta el final de un período máximo de tres años después de la adhesión, las medidas apropiadas y especificar las condiciones y modalidades de ejecución de dichas medidas”. Acta de adhesión de Bulgaria y Rumania, DOUE L 157, de 21 de junio de 2005, p. 216.

<sup>529</sup> El artículo 38 en su segundo párrafo *ab initio* dice que “Estas medidas podrán consistir en una suspensión temporal de la aplicación de las disposiciones y decisiones de que se trate en las relaciones entre Bulgaria o Rumanía y cualesquiera otros Estados miembros, sin perjuicio de la continuación de una cooperación judicial estrecha”. Acta de adhesión de Bulgaria y Rumania, DOUE L 157. Ibidem p.217.

<sup>530</sup> Tratado relativo a la adhesión de la República de Bulgaria y Rumania a la Unión Europea, DOUE L 157, de 21 de junio de 2005, p. 11.

funcionamiento de las políticas de la Unión, con especial referencia al Mercado interior. En el artículo 37 se especifica que si Bulgaria o Rumania no cumplieran con las obligaciones aceptadas durante las negociaciones, la Comisión “podrá adoptar los reglamentos o decisiones europeos que establezcan las medidas apropiadas”.<sup>531</sup> Y esto durante el período de 3 años desde la adhesión.

Pero el mismo precepto establece que “la cláusula de salvaguardia podrá ser invocada incluso antes de la adhesión sobre la base de los controles y las medidas adoptadas entrarán en vigor desde el día de la adhesión”, evidentemente se suspenderá cuando la alteración cese y el país en cuestión cumpla con las condiciones. La redacción del artículo en este aspecto es muy confusa, pero queda claro que cuando desaparece la causa cesa la aplicación de la cláusula. Esta situación no es muy diferente a la que la Comisión dispone en uso de sus atribuciones como “guardiana de los Tratados” respecto a cualquier Estado miembro que conculca los principios de las políticas comunitarias. En el artículo 38 se hace referencia a la aplicación de la cláusula de salvaguardia a materias penales y civiles<sup>532</sup>. El ámbito de las sanciones que

---

<sup>531</sup> Recordemos que el artículo 37 dice en su primer párrafo que “Si Bulgaria o Rumania no hubiera cumplido los compromisos asumidos en el contexto de las negociaciones de adhesión, incluidos los compromisos respecto de todas las políticas sectoriales que afecten a actividades económicas con efectos transfronterizos, causando con ello una perturbación grave del funcionamiento del mercado interior, o un riesgo inminente de tal perturbación, la Comisión podrá adoptar, hasta el final de un periodo máximo de tres años a partir de la adhesión, previa petición motivada de un Estado miembro o por iniciativa propia, reglamentos o decisiones europeos que establezcan las medidas apropiadas”.

<sup>532</sup> Los dos primeros párrafos de este artículo reflejan la referencia a los aspectos penales y civiles mencionados y al tipo de sanciones que se pueden aplicar en caso de incumplimiento por parte de Bulgaria y Rumania, estableciendo al mismo tiempo la limitación temporal a su aplicación: Si en Bulgaria o Rumania hubiera deficiencias graves o riesgos inminentes de deficiencias graves en la transposición, la instrumentación o la aplicación de las decisiones marco o de cualquier otro compromiso, instrumento de cooperación o decisión pertinente sobre reconocimiento mutuo en materia penal en el ámbito regulado por el Título VI del Tratado de la Unión Europea y de las directivas y reglamentos sobre reconocimiento mutuo en asuntos civiles en el ámbito regulado por el Título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, así como de las leyes y leyes marco europeas adoptadas con arreglo a las Secciones 3 y 4 del Capítulo IV del Título III de la Parte III de la Constitución, la Comisión, previa petición motivada de un Estado miembro o por iniciativa propia, y tras consultar a los Estados miembros, podrá adoptar, hasta el final de un periodo máximo de tres años a partir de la adhesión, reglamentos o decisiones europeos que establezcan las medidas apropiadas y especificar las condiciones y modalidades de ejecución de dichas medidas.

podrían imponerse contempla la suspensión temporal de la aplicación de las disposiciones y decisiones que afecten a la medida en el caso de relaciones con otros Estados miembros, pero en otros casos se incluye la posibilidad de suspender la cooperación o los fondos europeos.

Al Tratado de Adhesión de Bulgaria y Rumania se incorporó una “Declaración conjunta de los Estados miembros actuales y de la Comisión”, en la que se declara que la Comisión Europea continuará con los controles para verificar el cumplimiento y aplicación efectiva del acervo comunitario. Al mismo tiempo subraya la excepcionalidad de la aplicación de las cláusulas de salvaguardia, restringiéndolas solamente a situaciones “para hacer frente a problemas graves que puedan surgir, en su caso, antes de la adhesión o durante los tres años posteriores a la adhesión”<sup>533</sup>.

Algunos autores han querido ver en estas prácticas de las Instituciones europeas en sus relaciones con estos dos países una situación de privilegio, lo que no se ajusta a la realidad y

---

Estas medidas podrán consistir en una suspensión temporal de la aplicación de las disposiciones y decisiones de que se trate en las relaciones entre Bulgaria o Rumania y cualesquiera otros Estados miembros, sin perjuicio de la continuación de una cooperación judicial estrecha. La cláusula de salvaguardia podrá ser invocada incluso antes de la adhesión sobre la base de las conclusiones de los controles y las medidas adoptadas entrarán en vigor desde el día de la adhesión a menos que en ellas se fije una fecha posterior. Las medidas no se mantendrán más de lo estrictamente necesario y, en todo caso, se suspenderán cuando se solucionen las deficiencias. Sin embargo, podrán aplicarse más allá del período especificado en el primer párrafo mientras subsistan dichas deficiencias.”

#### <sup>533</sup> B. DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS ESTADOS MIEMBROS ACTUALES Y DE LA COMISIÓN

5. Declaración conjunta sobre los preparativos de Bulgaria y Rumanía para la adhesión  
“La Unión Europea seguirá observando de cerca los preparativos y los logros de Bulgaria y Rumanía, como la aplicación efectiva de los compromisos adquiridos en todos los ámbitos del acervo. La Unión Europea recuerda las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de diciembre de 2004, en particular lo enunciado en los puntos 8 y 12, donde se pone de relieve que, respecto de Rumanía, ha de prestarse especial atención a los preparativos en los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior, Competencia y Medio Ambiente, y que, respecto de Bulgaria, ha de prestarse especial atención a los preparativos en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior. La Comisión seguirá presentando informes anuales sobre la marcha de Bulgaria y Rumanía hacia la adhesión, junto con las recomendaciones pertinentes. La Unión Europea recuerda que, las cláusulas de salvaguardia establecen medidas para hacer frente a problemas graves que puedan surgir, en su caso, antes de la adhesión o durante los tres años posteriores a la adhesión”. DOUE L 157, de 21 de junio de 2005, p 392.

solamente responde a la ya insistente primacía de las prioridades políticas sobre las de cualquier otro tipo<sup>534</sup>. Que la incorporación de ambos países, se podrían haber demorado uno o dos años más, sin lugar a dudas, pero en la perspectiva de la integración europea, en plena reformas de los Tratados, con situaciones nacionales conflictivas, la Comisión Europea y el Consejo actuaron de la única forma que se podía hacer, sin que ello significara falta de control y privilegios para los países mencionados. La cooperación y la ayuda existente no se podían suspender y, en cambio, constituían elementos importantes para forzar el cambio, las reformas y la transformación de los países más atrasados de la Unión Europea.

El procedimiento de aplicación de sanciones a un Estado miembro no es nada sencillo y mucho más complicado cuando se trata de casos de corrupción, que solamente son conocidos por denuncia o cuando aparecen en los medios de comunicación. Hay multitud de casos de corrupción que nunca llegan a ser conocidos por los órganos anti fraude de la Unión Europea, pero cuando éstos salen a la luz pública son las autoridades nacionales las que deben actuar en primer lugar antes de que la Comisión Europea aplique los protocolos anti fraude correspondientes<sup>535</sup>. Lamentablemente las autoridades de algunos Estados miembros no adoptan las medidas necesarias para combatir la corrupción cuando la corrupción es política y solamente realizan un “maquillaje” para confundir a los inspectores de la Comisión Europea.

---

<sup>534</sup> No están muy claros los argumentos de autores como Antonaeta Dimitrova y Geoffrey Pridham para calificar la relación de la Unión Europea respecto a estos dos países de “*post-membership socialization*”, como sintomática de la política de una ampliación errática y privilegiada. Dimitrova, Antoeneta & Pridham, Geoffrey, “Internacional actors and democracy promotion in central and eastern Europe: the integration model and its limits”, *Democratization*, Vol. 11, 2004, pp. 91-112.

<sup>535</sup> Un caso típico de corrupción en los PECO fue publicado por “*Romanian Times*” el 17 de octubre de 2011: Romania's National Integrity Agency (ANI), an anti-corruption body, has reclaimed 725,000 Euros from unions leader Marius Petcu as he cannot justify them through his income. Leader of the sanitary union and the national CNSLR Fratia labour union confederation, Marius Petcu was arrested in April, after he was caught taking a 40,000 Euro bribe from a businessman. ANI said in a statement that Marius Petcu and his wife's Claudia Percu, incomes for the period 2000-2011 were 1,250,000 RON, while additional wealth of 3,024,000 RON cannot be justified. ANI said it informed the Commission for Wealth Checks at the Court of Appeal in Bucharest to start an investigation in his case.

Esta descripción con un ejemplo referido a la situación en Rumania en la nota al pie de página, no es monopolio de los países de Europa oriental pues la corrupción se ha extendido por la mayoría de los países europeos constituyendo un cáncer dentro de la Unión que afecta al correcto funcionamiento de la economía de mercado, a la competencia y a los derechos de los consumidores y ciudadanos en general. En la Comisión Europea existe una limitada preocupación por estos hechos porque no existe una voluntad política para combatir la delincuencia de cuello blanco y poner fin a la corrupción y la connivencia de amplios sectores de la sociedad de algunos países. En nombre de la libertad democrática florece la impunidad.

Algunos países candidatos de Europa Central y Oriental, no sólo los de este epígrafe, han argumentado que la condicionalidad impuesta por la UE no se corresponde con la existencia de una realidad entre sus antiguos Estados miembros, ni siquiera con respecto a la percepción que existe en el seno de las Instituciones por su peculiar mecanismo que favorece prácticas anti democráticas poniendo en tela de juicio la legitimidad para aplicar criterios de condicionalidad a terceros<sup>536</sup>. Es cierto que en la historia de la integración europea se han producido graves déficits democráticos, pero ello no impide consensuar que, en principio, priman los principios democráticos heredados de la tradición política europea occidental. La propia evolución de la integración ha venido subsanando las carencias democráticas y de representatividad que deberían haber asumido las Instituciones desde los primeros tiempos.

En el caso de Rumania, que es el más paradigmático, tal como ya hemos comentado en otro lugar, resulta claro que en el propio Tratado de Adhesión se especifica la posibilidad de sancionar a Rumania con el aplazamiento durante un año la integración formal hasta el 1

---

<sup>536</sup> Karen Elizabet Smith, en su mencionado trabajo de 1997 apuntaba claramente que “the EU is applying ‘multilateral’ conditionality may be considered more acceptable and legitimate than conditionality applied by the EU could be criticized on other grounds. Because the EU itself suffers from a lack of democracy and does not have its own ‘bill of rights’”. Op. cit. p. 5.

de enero de 2008. Es inequívoca la redacción del artículo 39, apartado 1 del “Protocolo relativo a las condiciones y al procedimiento de admisión de la República de Bulgaria y de la República de Rumania a la Unión Europea” cuando “sobre la base de la supervisión permanente por parte de la Comisión de los compromisos contraídos por Bulgaria y Rumania en el contexto de las negociaciones de adhesión, y en especial de los informes de supervisión de la Comisión”, se demuestra claramente que la marcha de los preparativos para la adopción y aplicación del acervo en Bulgaria o Rumania es tal que exista un grave riesgo de que cualquiera de estos Estados ostensiblemente no esté preparado para cumplir los requisitos de la pertenencia a la Unión, ... el Consejo podrá decidir, por unanimidad y sobre la base de una recomendación de la Comisión, que la fecha de la adhesión del Estado de que se trate se retrase un año hasta el 1 de enero de 2008”<sup>537</sup>.

Así, pues, Bulgaria y Rumania se sometían a una condicionalidad más severa de la que habían sufrido los anteriores Estados integrados durante la ampliación de 2004. De esta manera se subsanaba la limitación a la capacidad de maniobra para imponer sanciones a un Estado miembro que había incumplido las condiciones para la adhesión y que se había integrado formalmente. Aunque algunos autores ven en esta disposición la eventualidad de suspender las negociaciones con el país candidato, como si de una sanción se tratara, esto no sería posible más que de forma limitada, tal como el propio texto establece. Esta singularidad aplicada a los dos países del mar Negro podría haberse considerado como una discriminación en la aplicación de los principios de condicionalidad de la Unión Europea pues no sólo la cláusula de superseguridad constituía un reforzamiento de las garantías, sino que entre los dos países difería la formalidad de su activación. Mientras que en el caso de Bulgaria se debía

---

<sup>537</sup> DOUE L 157 de 21.06.2005, p. 41.

adoptar por unanimidad, en el supuesto de activarse a Rumania solamente era necesaria la mayoría cualificada, como ya hemos expuesto<sup>538</sup>.

Se podía haber establecido otro tipo de condicionalidad negativa para asegurar el cumplimiento de las obligaciones, como las sanciones comerciales o de cooperación, la suspensión de subvenciones o la participación en determinadas políticas comunitarias pues estas medidas, que en otro momento entraban en colisión con el interés político y geoestratégico de la Unión, en el tiempo que suceden pierde relevancia.

Rumania despertó muchas dudas sobre su capacidad de respetar los compromisos adquiridos después de que se hubiera integrado en la UE, especialmente en lo que concierne a la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, el establecimiento de un sistema judicial independiente y las ayudas de estado que violaban las normas del Mercado interior. Estas circunstancias obligaron a mantener una atenta supervisión de Rumania y la inclusión de la “supercláusula de salvaguardia” que extendía esta condicionalidad durante tres años después de la adhesión, y también a Bulgaria. Las herramientas utilizadas para presionar a estos gobiernos díscolos eran las amenazas de suspensión de las ayudas procedentes de los Fondos Europeos y la falta de reconocimiento de las sentencias emanadas de los tribunales de justicia.

---

<sup>538</sup> Geoffrey Pridham al referirse a la condicionalidad aplicada a Rumania y Bulgaria, recuerda esta situación especialmente dura para ambos y, particularmente, para Rumania: “Aunque se aplicó también una ‘cláusula de salvaguardia’ a Bulgaria – que proveía de manera similar una entrada con posible retraso de un año hasta 2008 -, la que fue aplicada a Rumanía fue mucho más dura. Muchas condiciones fueron impuestas a Rumanía; pero, además, de haberse activado la cláusula contra Rumanía, la decisión hubiese sido tomada por mayoría cualificada, mientras que para Bulgaria tendría que haber sido decidida por unanimidad. La cláusula proveía un retraso de un año en la entrada ‘si hubieran sido observadas serias deficiencias en el cumplimiento por parte de Rumanía de uno o más compromisos y requerimientos’ relacionados a cuatro asuntos específicos del capítulo sobre competencia y siete del capítulo de justicia y asuntos domésticos (incluida ‘la aceleración de la lucha contra la corrupción de alto nivel’, que había sido incluida mientras tanto como asunto para reforzar su poder legal)”. Geoffrey Pridham. ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, Working paper – Documento de trabajo, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), abril 2007, pp. 5 y 6.

Por su parte Bulgaria ha permanecido en el grupo de los países con mayor inestabilidad política y casos de corrupción, lo que le ha ocasionado serias reprimendas por parte de las Instituciones comunitarias. No ha habido una firme voluntad de combatir la corrupción y el crimen organizado y, cuando la lucha anti corrupción se potenciaba por presiones de la Unión, los efectos duraban muy poco. En noviembre de 2008 la Comisión adoptó una decisión para sancionar la desviación de 220 millones de euros del PHARE, a la que siguió la suspensión de asistencia a Bulgaria y bloqueo de diversas ayudas procedentes de los fondos europeos por 825 millones de euros, por no cumplir con los compromisos de combatir la corrupción administrativa y el crimen organizado.

A pesar de los informes tan optimistas que hasta el año 2002 se preparaban anualmente bajo el nombre de “*Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidates countries*”<sup>539</sup>, a los que ya nos hemos referido, en el también reiterado documento de la Comisión Europea COM (2003) 675 final se incluyeron algunas inquietudes que alertaban a los Servicios de la Comisión, como por ejemplo en relación a la entrega de los Fondos Comunitarios destinados a los programas de desarrollo rural, donde, como dice el informe, “*existe una confusa definición de responsabilidades y una débil coordinación*”<sup>540</sup>.

De los ocho países de Europa Central y Oriental que se adhirieron a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004, Hungría resultó ser el más contestatario, en parte dependiendo del partido político que estuviera en el gobierno. El país magiar, cuya denominación oficial es

---

<sup>539</sup> El documento correspondiente al año 2002, de fecha 9 de octubre, lleva como referencias SEC (2002) 1400-1412 y COM (2002) 700 final.

<sup>540</sup> El documento, al referirse a esta preocupación sobre Hungría, queda redactado de la siguiente forma: “*There are serious concerns about Hungary’s preparations for implementing rural development programmes, in particular due to the number of activities that remain to be completed and to the unclear definition of responsibilities and weak co-ordination. As a result, Hungary’s programme may not be able to start as planned, delaying access of beneficiary farmers to the support measures.*”

Hungría (*Magyarország*) y no República de Hungría como frecuentemente se escribe en todo tipo de documentos, era el más floreciente económicamente en el bloque socialista y gozaba de una merecida fama de ser un estado organizado y eficiente. Tras el colapso del sistema comunista y la planificación central, la situación empeoró significativamente. El desorden político económico que atravesaba el país en plenas negociaciones para la adhesión a la Unión Europea hacía presagiar problemas serios durante décadas en las reformas necesarias para la integración. Como siempre, y es obvio, todo dependía de las reformas que se realizaran en la Administración pública con objeto de que acometiera las transformaciones que el país necesitaba. La Administración pública en Hungría tenía algunos elementos comunes con la polaca por la notable influencia del Imperio Austro-Húngaro, y su pasado común de un sistema de planificación central, pero también existen notables diferencias<sup>541</sup>.

La profesora Krisztina Vida, de la Academia de Ciencias de Hungría, subraya las fases de la evolución de las reformas de la Administración pública en Hungría, señalando que es un fenómeno similar a lo sucedido en otros Estados de Europa Central y Oriental que vivieron bajo el sistema de dirección central durante 45 años, aunque Hungría tiene elementos comunes con aquellos países que, o bien formaron parte del Imperio de Austro-Húngaro o bien estuvieron bajo su influencia política<sup>542</sup>. Entre los elementos diferenciadores que señala la

---

<sup>541</sup> “The Hungarian public administration system has long and important European traditions acquired especially under the Austro-Hungarian Monarchy.

During socialism the public administration was controlled by the Hungarian Socialist Labour Party (MSZMP)”. Krisztina Vida, “The Management of accession to the European Union: EU-Related Decision and Policy-Making in Hungary”, en Dorota Pyszna and Krisztina Vida, “The Management of Accession to the European Union in Poland and Hungary”, Institute for World Economics – Hungarian Academy of Sciences, Working Paper núm. 128, octubre 2002, p. 53.

<sup>542</sup> Recordemos lo expuesto en el capítulo de Antecedentes históricos de este trabajo para comprender las similitudes entre las Administraciones públicas de algunos Estados de Europa central y oriental. La profesora Vida, lo expone de forma muy didáctica: “After 1989, as was the case in other countries of Central and Eastern Europe, the reform of the whole public administration was a three-stage process. In the first phase the initial reform aimed to establish the basis for democracy, rule of law and the creating of an adequate framework for a liberal approach to economy and society. The second phase consisted in the consolidation of the system and further continuous adjustments to OECD/EU norms given the opening up of these countries towards the developed world. The third stage has already started parallel to the EU association process, but accession negotiations and the preparations for full EU membership have accelerated the institutional adaptation to European requirements at national as

profesora Vida se encuentra el elevado número de funcionarios públicos existentes en Hungría y revela las causas de esta desproporción, que superaba incluso al número de funcionarios en Polonia<sup>543</sup>.

La disminución del crecimiento, el aumento del déficit público, los problemas sociales, la inestabilidad política y la corrupción era el panorama húngaro en 2002. Las medidas adoptadas por el gobierno del socialista Péter Medgyessy, del partido MSZP, tras el término del primer gobierno de Víktor Orban, sanearon las deudas del Estado, aunque no la estabilidad del tipo de cambio del forint y de los tipos de interés. En estas circunstancias se acometieron importantes reformas del sistema económico con el riesgo de graves daños en la esfera social. Se reconocieron los esfuerzos del gobierno húngaro para consolidar la reforma administrativa y la independencia judicial que garantizase la adopción y aplicación del acervo comunitario. Aunque eran necesarias mejoras en el sistema judicial se subrayaban los avances en la lucha contra la corrupción, iniciado a través del programa “*glass-pocket*”, en vigor desde 2003<sup>544545</sup>.

---

well as at regional and local levels of the public administration”. Krisztina Vida, “The Management of accession to the European Union: EU-Related Decision and Policy-Making in Hungary”, *Ibidem*, p. 54.

<sup>543</sup> En las numerosas entrevistas que he mantenido con la profesora Krisztina Vida, con quien colaboro habitualmente en Budapest, hemos discutido sobre el concepto tan diferente que existía en Hungría en relación con la cualidad del funcionario público, pues en el país magiar para acceder a la función pública no era necesario realizar ningún examen de acceso. Por éso es muy interesante sus observaciones: “In Hungary more than 8 per cent per cent of the population is employed by the state ..., but there are different categories within such a status. The number of civil servants (112 000) might seem surprisingly high (especially compared to the Polish situation) and this can be explained by the fact that the category of civil servant is extended beyond the core central administration to other public administration organs, and that even the lowest level desk officer is hired under the Civil Service Act”, Krisztina Vida, “The Management of accession to the European Union: EU-Related Decision and Policy-Making in Hungary”, *Ibidem*, p. 54.

<sup>544</sup> Hungría ha avanzado en la lucha contra el fraude y la corrupción tras ratificar, en 2003, el Convenio civil del Consejo de Europa sobre la corrupción, se modificó el Código penal y el Código procesal. En 2001 se creó en Hungría un Comité de coordinación interministerial de la lucha contra el fraude y, aunque Hungría era uno de los países candidatos donde la corrupción era menos grave, en marzo de 2003 el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) publicó un informe donde se

El caso de las relaciones de Hungría con la Unión ha dado lugar a situaciones muy peculiares dependiendo del color del gobierno de Budapest. Como no podía ser de otra forma, tras la firma del Tratado de Adhesión y su ratificación por Hungría el acervo comunitario formó parte del ordenamiento jurídico interno con prelación absoluta. Como cualquier país candidato, durante las negociaciones de adhesión, Hungría se comprometió a adoptar, aplicar y velar por el cumplimiento de las normas comunitarias, pero existen obligaciones que los países candidatos no podían adoptar de inmediato tras el momento de su adhesión y, por esta razón, se solicitaron disposiciones transitorias, que la Unión Europea otorgó.

Las principales derogaciones transitorias más importantes que la Unión concedió a Hungría fueron las relativas a la adquisición de propiedades inmobiliarias y compra de tierra, ventajas fiscales de las inversiones extranjeras, protección de las importantes regiones productoras de vinos y aves de corral, ventajas fiscales especialmente las referentes al mantenimiento de tipos bajos del IVA, aplicados a las pequeñas y medianas empresas. Tras la integración de Hungría en la UE siguieron vigentes algunas de las derogaciones transitorias otorgadas en los sectores mencionados y las autoridades húngaras recibieron la asistencia y ayuda necesarias.

---

resaltaba la corrupción ligada a la financiación ilegal de los partidos políticos. En abril de 2003 se adoptó el programa “*glass pocket*” que permitió aumentar la transparencia y mejorar la legislación contra la corrupción. En 2003 entró en vigor la legislación sobre blanqueo de dinero y adaptó la legislación al acervo comunitario. Igualmente extendió esta armonización a la legislación en la esfera de la lucha contra la droga.

<sup>545</sup> El documento de la Comisión se refiere a estos aspectos en los siguientes términos: “As regards overall administrative and judicial capacity, sufficient conditions are in place for the implementation of the *acquis* by the Hungarian public administration and judiciary, but there is room for further improvements. In the field of public administration, the general reform should be continued in the fields of regional development, local self-government and state administration, and transparency in personnel matters should be improved. A number of further steps remain to be taken as regards the judicial system, such as to ensure an adequate financing of the judiciary to establish further regional courts and to improve the legal aid system. The fight against corruption should continue to receive high priority, in particular through the rapid implementation of the “glass-pocket” programme that was adopted in April 2003”.

En 2010 el triunfo en las elecciones del partido conservador FIDESZ (Unión Cívica Húngara) convirtió en primer ministro por segunda vez a Viktor Orban, polémico en sus decisiones y muy controvertido en cuanto a los medios populistas utilizados en su enfrentamiento con las Instituciones de la Unión Europea. Orban trató de mantener bajo control a los medios de comunicación presentando al parlamento una ley que fue aprobada el 21 de diciembre de 2010, que al entrar en colisión con los principios del Estado de Derecho tuvo que ser modificada por presiones de la Comisión Europea. En enero de 2011 la Comisión Europea se dirigió al gobierno de Viktor Orban para que modificara cuatro disposiciones relativas a la nueva ley sobre medios de comunicación por ser contrarias al espíritu democrático y a los tratados de la Unión.

Aun más polémica fue la reforma constitucional promovida por Viktor Orban, apoyándose en la mayoría absoluta obtenida en las elecciones utilizando el sentimiento nacionalista profundamente desarrollado en ciertas capas de la población, violaba la independencia del poder judicial y promovía el control del Tribunal constitucional por el ejecutivo. También se modificaba la ley electoral beneficiando supuestamente a su partido mediante la inclusión de los votantes en determinados registros de electores.

Igualmente trataba de controlar el poder judicial mediante una política de jubilaciones de jueces y magistrados, desde los 70 a los 62 años, para eliminar los jueces incómodos para su gobierno, lo que fue criticado por la Comisión Europea<sup>546</sup>. Y respecto de la injerencia en

---

<sup>546</sup> El Informe de la Comisión Europea de 2013 sobre la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE aludía a esta cuestión en los siguientes términos: “In November 2013, the European Commission has formally closed the infringement procedures launched against Hungary on 17 January 2012 over the country’s forced early retirement of around 274 judges and public prosecutors. This had been caused by a sudden reduction in the mandatory retirement age for these professions from 70 to 62. Following the European Commission’s legal action, the CJEU upheld the European Commission’s assessment that the change was incompatible with Directive 2000/78/EC which prohibits discrimination at the workplace on grounds of age. Following calls by the European

los organismos económicos, fue muy llamativa la decisión del gobierno de Orban de nombrar al gobernador del Banco Central Húngaro, además de exigirle extraños juramentos de fidelidad y la presencia del ministro de economía en las reuniones del Consejo Monetario, lo que violaba la independencia del órgano supervisor del sistema financiero.

Pero profundicemos un poco más en estas cuestiones ya que por su trascendencia causaron una alarma en la Unión Europea. En el caso de la interferencia con la independencia del poder judicial, esta situación se ha presentado en numerosas ocasiones en los litigios civiles pero su gravedad radica en que afecta al poder judicial y está ínsito en una de las condicionalidades impuestas a Hungría en el momento de las negociaciones para la adhesión. La disminución en la edad de jubilación de jueces y otros funcionarios del poder judicial podría ser interpretada como una medida de signo político, además de discriminatoria, para eliminar uno de los controles inherentes al Estado de Derecho que pudieran constituir un freno a las eventuales veleidades antidemocráticas del gobierno. Estaba clara la violación de la Directiva CE/78/2000<sup>547</sup>.

Respecto a la intromisión del gobierno en la independencia del Banco Nacional de Hungría (*Magyar Nemzeti Bank*), resulta evidente que la reforma de la ley reguladora del Banco Nacional otorga al gobierno unas prerrogativas que entran en colisión con las normas de la Unión Europea. Por una parte, afecta a los principios de derecho contenidos en los

---

Commission for Hungary to comply with the judgment as soon as possible, the country took the necessary measures and adopted changes to its law. The European Commission is now satisfied that Hungary has brought its legislation in line with EU law. “2013 Report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights”, Comisión Europea, 2013, p. 70.

<sup>547</sup> Se trata de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo. DOUE número 303, de 2 de diciembre de 2000, p. 16.

Tratados, concretamente al artículo 127<sup>548</sup> y al artículo 130<sup>549</sup> del TFUE, y por otra, al artículo 14.2 del Estatuto del Sistema de Bancos Centrales Europeos<sup>550</sup>. Por lo tanto, se estaría

---

<sup>548</sup> El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su capítulo 2, relativo a la Política Monetaria, dice en su artículo 127 (antiguo artículo 105 TCE):

1. El objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales, denominado en lo sucesivo "SEBC", será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Unión con el fin de contribuir a la realización de los objetivos de la Unión establecidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea. El SEBC actuará con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, fomentando una eficiente asignación de recursos de conformidad con los principios expuestos en el artículo 119.

2. Las funciones básicas que se llevarán a cabo a través del SEBC serán:

- definir y ejecutar la política monetaria de la Unión,
- realizar operaciones de divisas coherentes con las disposiciones del artículo 219,
- poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros,
- promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

3. Lo dispuesto en el tercer guión del apartado 2 se entenderá sin perjuicio de la posesión y gestión de fondos de maniobra en divisas por parte de los Gobiernos de los Estados miembros.

4. El Banco Central Europeo será consultado:

- sobre cualquier propuesta de acto de la Unión que entre en su ámbito de competencia,
- por las autoridades nacionales acerca de cualquier proyecto de disposición legal que entre en su ámbito de competencias, pero dentro de los límites y en las condiciones establecidas por el Consejo con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 129.

El Banco Central Europeo podrá presentar dictámenes a las instituciones, órganos u organismos de la Unión o a las autoridades nacionales pertinentes acerca de materias que pertenezcan al ámbito de sus competencias.

5. El SEBC contribuirá a la buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero.

6. El Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, podrá encomendar al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros". DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010.

<sup>549</sup> La transgresión de las reformas se ve más claramente en relación con el artículo 130 (antiguo artículo 108 TCE), en que aparece una restricción clara a las eventuales interferencias de los gobiernos de los Estados miembros:

“En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones". DOUE núm.83, de 30 de marzo de 2010.

<sup>550</sup> El Protocolo del Estatuto del Sistema de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo lo dice claramente en el artículo 14, en su epígrafe “Bancos centrales nacionales”:

14.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Tratado, cada Estado miembro garantizará, a más tardar en la fecha de constitución del SEBC, la compatibilidad de su legislación nacional, incluidos los estatutos del banco central nacional, con los presentes Estatutos y el Tratado.

14.2. Los estatutos de los bancos centrales nacionales dispondrán, en particular, que el mandato de gobernador de un banco central nacional no sea inferior a cinco años. Un gobernador sólo podrá ser

infringiendo el *acquis communautaire* y el gobierno nacional se investía de un privilegio que es incompatible con la legislación aludida al permitir que el Primer ministro de Hungría pudiera influir en las decisiones del supervisor bancario al participar en sus reuniones. Como también se proponía que se informara al gobierno de las reuniones de la Comisión Bancaria, desaparecía la independencia de la institución y sería otra forma de influir en sus decisiones.

Por otra parte, las prerrogativas que la nueva Agencia Nacional de Protección de Datos, desde 2012, que otorgaba competencias al gobierno entraban en colisión con la legislación de la Unión, específicamente el artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>551</sup> y la Directiva 46/95<sup>552</sup> que, en su artículo 28.1, se refiere a la independencia

---

relevado de su mandato en caso de que deje de cumplir los requisitos exigidos para el cumplimiento de sus funciones o haya incurrido en falta grave. El gobernador afectado o el Consejo de Gobierno podrán recurrir las decisiones al respecto ante el Tribunal de Justicia, por motivos de infracción del Tratado o de cualquier norma legal relativa a su aplicación. Tales acciones se emprenderán en un plazo de dos meses a partir de la publicación de la decisión, o de su notificación al demandante o, a falta de ésta, a partir de la fecha en que la decisión haya llegado a conocimiento de este último, según los casos.

14.3. Los bancos centrales nacionales serán parte integrante del SEBC y su actuación se ajustará a las orientaciones e instrucciones del BCE. El Consejo de Gobierno adoptará las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las orientaciones e instrucciones del BCE y exigirá que se le remita toda la información pertinente.

14.4. Los bancos centrales nacionales podrán ejercer funciones distintas de las especificadas en el presente Estatuto, a menos que el Consejo de Gobierno decida, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que dichas funciones interfieren en los objetivos y tareas del SEBC. Dichas funciones se ejercerán bajo la responsabilidad de los bancos centrales nacionales y no se considerarán parte de las funciones del SEBC.

<sup>551</sup> El mencionado artículo 16 (antiguo artículo 286 TCE) así lo establece:

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como por los Estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, y sobre la libre circulación de estos datos. El respeto de dichas normas estará sometido al control de autoridades independientes.

Las normas que se adopten en virtud del presente artículo se entenderán sin perjuicio de las normas específicas previstas en el artículo 39 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>552</sup> Se trata de la Directiva 46/95 CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, DOCE L 281, de 23 de noviembre de 1995, p. 31.

del órgano de protección de datos<sup>553</sup>. Pero también violaba el artículo 8 de la Carta Fundamental de Derechos Humanos, que menciona expresamente el control por una autoridad independiente<sup>554</sup>.

La nueva Constitución, Ley Fundamental, fue aprobada por el parlamento el 18 de abril de 2011, en plena presidencia de turno de la UE ocupada por el país magiar. Tanto la Unión Europea como otros organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, amenazaron a Hungría con sanciones mediante la congelación de ayudas económicas. La Constitución húngara comienza con una declaración patriótica de 1823: “Señor bendice a los húngaros”. La adopción de las reformas dentro de la cuarta enmienda a la Ley Fundamental el 11 de marzo de 2013, que fue calificada de “revolución conservadora”, afecta a las disposiciones que el Tribunal Constitucional anuló y que se blindan en la Ley Fundamental para que el Tribunal Constitucional no pueda pronunciarse, limitando las competencias de éste. Esta reforma afectaba a situaciones tales como la penalización a los sin techo o a la intervención en los medios de comunicación privados durante las campañas electorales. Como señalaremos más adelante, el Parlamento Europeo, el Consejo de Europa y la Comisión Europea comunicaron al presidente Viktor Orban su preocupación. La modificación de la reforma, con la quinta enmienda, para conformarla con los principios

---

<sup>553</sup> El capítulo VI, al referirse a la Autoridad y control, dice en el artículo 28, apartado 1:

“Los Estados miembros dispondrán que una o más autoridades públicas se encarguen de vigilar la aplicación en su territorio de las disposiciones adoptadas por ellos en aplicación de la presente Directiva.

Estas autoridades ejercerán las funciones que les son atribuidas con total independencia”. DOCE L 281, de 23 de noviembre de 1995, p. 47.

<sup>554</sup> El artículo 8 de la Carta Europea de Derechos Humanos establece en referencia a la “Protección de datos de carácter personal”:

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan.
2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a obtener su rectificación.
3. El respeto de estas normas estará sujeto al control de una autoridad independiente.

democráticos suscritos por el país fue recibida con satisfacción en las Instituciones comunitarias<sup>555</sup>.

Hungría tuvo elecciones legislativas en 2014 y, como la Constitución aprobada otorga grandes privilegios al partido de Viktor Orban, que ha hipotecado las reformas de la Carta magna y la legislación orgánica con una mayoría de dos tercios del parlamento, que no podrán alcanzar la oposición para introducir modificaciones, se han limitado las competencias del Tribunal constitucional y ha desaparecido la separación de poderes *de facto*. Todo ello viola el artículo 2 del Tratado de la Unión. Estos son los argumentos de las Instituciones de la Unión Europea y aquí debemos volver a las observaciones de la profesora Krisztina Vida, que ayudarán a comprender esta situación en Hungría, después de su plena integración en la Unión, pues de su exposición sobre la reforma de la Administración pública y la europeización del país se desprende que las transformaciones iniciales fueron más técnicas que reales, con objeto de compatibilizar con las normas de las ayudas de Fondos Comunitarios<sup>556</sup>. Esta situación plantea un nuevo problema no previsto en las negociaciones para la adhesión: el eventual retroceso en el progreso democrático.

---

<sup>555</sup> El Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales en la Unión, de 2013, incluye la referencia a esta situación, de esta forma: “The European Commission welcomed the adoption of the fifth amendment to Hungary’s Fundamental Law which addressed the Commission’s concerns as to the conformity of the fourth amendment with EU law. These concerns related in particular to the clause on European Court of Justice judgments entailing payment obligations and the clause giving powers to the President of the National Office for the Judiciary to transfer cases from one court to another. The Commission was concerned that these clauses could affect the effective application of Union law in Hungary and the fundamental rights of citizens and businesses to an effective remedy by an independent court in Union law cases, as guaranteed by Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights. These clauses have now been removed”. “2013 Report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights”, Comisión Europea, p. 120.

<sup>556</sup> Así lo expone la profesora Vida en el trabajo al que nos hemos referido anteriormente: “Further Europeanisation of the Hungarian public administration will necessarily proceed as the country nears full EU membership. The possible directions of further development are already outlined in the mentioned Program of Functioning as a Member State. Besides the central administration Hungary is currently intensifying efforts in the field of setting up viable institutions for absorbing the EU funds as well as for applying the technical parts of the *acquis* (such as border control or institutions of the Internal Market, etc.), Krisztina Vida, “The Management of accession to the European Union: EU-Related Decision and Policy-Making in Hungary”, en Dorota Pyszna and Krisztina Vida, “The

Tras las elecciones de 2013, el presidente de la Comisión, Joao Manuel Barroso, la vicepresidenta responsable de asuntos de Justicia, Derechos fundamentales y Ciudadanía, Viviane Reding, y el vicepresidente encargado de Asuntos Económicos y Monetarios, se dirigieron al Primer ministro húngaro en varias ocasiones para recordarle los compromisos que su país tiene con la Unión. Antes de que las reformas entraran en vigor, el presidente Barroso dirigió una misiva a Viktor Orban en el que subrayaba que “Hungria, como cualquier Estado miembro, está obligada por los Tratados de la UE a garantizar la independencia de su Banco Central, de su autoridad de protección de datos y de dar un tratamiento no discriminatorio a sus magistrados. La Comisión está determinada a tomar las medidas legales necesarias para asegurar el respeto a la legislación de la Unión Europea”.

Con motivo de la actitud del gobierno de Budapest y las reformas constitucionales del Primer ministro Viktor Orban, el 3 de julio de 2013, el Parlamento Europeo solicitó la imposición de sanciones contra Hungría y un gran grupo de eurodiputados propusieron la creación de una comisión con la responsabilidad de controlar las violaciones de los valores democráticos y los principios del Estado de Derecho de todos los Estados miembros. De hecho, el pleno del Parlamento Europeo acordó en una resolución que “Hungria debe cumplir los valores de libertad, dignidad humana, democracia, igualdad y el Estado de Derecho consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y sus autoridades deben poner remedio rápido a cualquier violación de los valores clave europeos”. En realidad, la resolución se adoptó en sesión plenaria por 370 votos a favor, 249 en contra y 82 abstenciones tras el debate por las reformas del gobierno de Orban en el marco de la “cuarta enmienda” de la Constitución húngara.

---

Management of Accession to the European Union in Poland and Hungary”, Institute for World Economics – Hungarian Academy of Sciences, Working Paper núm. 128, octubre 2002, p. 72.

Igualmente, el país magiar se vio involucrado en denuncias por supuestas violaciones de intolerancia, racismo y xenofobia, en relación con las minorías y, muy especialmente, contra la minoría gitana. La Agencia Europea de los Derechos Fundamentales llamó la atención sobre el peligro que existía en el seno de la Unión Europea de racismo, discriminación e intolerancia. El Informe de 2013 de la Comisión sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales examinaba las respuestas de las autoridades de Hungría, aunque en este caso también se refería a Grecia, en relación con esta preocupación de las Instituciones europeas, particularmente en lo que afecta a los ataques contra las minorías gitana y judía<sup>557</sup>.

En relación con otro tipo de sanciones relacionadas con el incumplimiento de obligaciones económicas, otro caso fue la suspensión del pago de 495 millones de euros procedente de los Fondos de Cohesión, como decidió la Unión el 13 de marzo de 2012. Esta era una medida de presión al gobierno dirigido por el primer ministro Víktor Orban, que culminaba una larga lista de desavenencias y violaciones de las obligaciones con las normas comunitarias. La sanción, cuya entrada en vigor estaba prevista para el 1 de enero de 2013, estaba sujeta a la condicionalidad de cumplir antes del 22 de junio de 2012 con la limitación del déficit público hasta el 2,5 % mediante la adopción de medidas de recortes del gasto que fueran creíbles. Recordemos que el “Pacto de Estabilidad y Crecimiento” establecía una condicionalidad económica y presupuestaria a los Estados miembros con sanciones y

---

<sup>557</sup> The FRA has also examined the responses of Greece and Hungary to racism, discrimination, extremism and intolerance given the significant parliamentary presence of political parties standing for and promoting an extremist ideology that particularly targets irregular migrants (in Greece) and the Roma and Jews (in Hungary), and which are either themselves or have links to paramilitary organisations committing racially motivated acts of violence. These countries are also taken as case studies to demonstrate the need for more targeted and effective measures to combat these phenomena throughout the EU. According to the report, although the EU and its Member States already have strong legislation in place to fight racism, intolerance and extremism, greater efforts are needed to ensure effective implementation. In addition, more needs to be done, particularly at local level, to foster social cohesion and increase trust in the police and other law enforcement authorities. “2013 Report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights”, Comisión Europea, 2013, pp. 72 y 73.

condiciones más restrictivas para el acceso a los préstamos del Banco Europeo de Inversiones<sup>558</sup>.

Era la segunda vez que la Comisión Europea sancionaba a Hungría por motivos económicos, que ya lo había hecho el año anterior, a Polonia y a otros tres Estados miembros occidentales que sí cumplieron con la limitación del déficit. Aunque el gobierno de Budapest declaraba el cumplimiento del déficit, lo lograba mediante “maquillajes” financieros<sup>559</sup>,

Por lo tanto, la Comisión Europea estaba aplicando sanciones a un Estado miembro que procedía de la ampliación de 2004 que en realidad era una condicionalidad de disciplina presupuestaria, pero se esperaba una acción más eficaz con la cancelación de la ayuda de los Fondos de Cohesión que, dada la situación económica del país magiar, no se podía permitir el lujo de perderlos. El vicepresidente de la Comisión, Olli Rehn, declaró que “si las autoridades húngaras toman las medidas efectivas se levantará la medida suspensoria”. Era la primera vez que la Comisión Europea amenazaba a un Estado miembro procedente de las antiguas

---

<sup>558</sup> Recordemos que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea se basa en la coordinación de las políticas fiscales de los Estados miembros que obliga a los países de la Eurozona y a aquellos futuros miembros, con objeto de mantener unas cuentas públicas saneadas con un déficit presupuestario inferior al 3 % del PIB. En caso de déficit excesivo de un país, los ministros de Finanzas del UE pueden formular recomendaciones para corregir la situación, pero si el país incumplidor no adopta las medidas necesarias puede sufrir sanciones económicas y aplicársele condiciones más estrictas para el acceso a los préstamos del BEI.

<sup>559</sup> El diario “El País” del 12 de marzo de 2012 informaba de esta situación en los siguientes términos: “La Comisión Europea acordó ayer proponer a los ministros de Economía de la Unión que sancionen a Hungría si no toma medidas para reducir el déficit. El vicepresidente de la Comisión Europea y comisario de Asuntos Económicos y Monetarios, Olli Rehn, indicó que ‘la Comisión ha considerado que Hungría no ha hecho los progresos suficientes para corregir de manera duradera y sostenible su déficit excesivo’. Por el contrario, Bruselas congela los procedimientos sancionadores abiertos contra Bélgica, Malta y Chipre por estimar que estos países han adoptado medidas eficaces. También paralizará el proceso a Polonia, aunque continuará vigilando su ejecución presupuestaria. En el caso de Hungría, Rehn indicó que este país ‘podría sufrir una suspensión del fondo de cohesión desde el 1 de enero de 2013’. El gobierno de Budapest, en su opinión, ha mantenido el déficit por debajo del 3 %, mediante medidas extraordinarias que enmascaran la situación real y no aseguran una reducción sostenible del desfase. Según la Comisión, sin estas medidas el desvío real hubiera sido del 6 % en 2011 y del 3,5 % en 2013. Es la primera vez que Bruselas aplica las normas sobre control del déficit aprobado en noviembre”.

economías socialistas con la pérdida de una ayuda financiera<sup>560</sup>. Aunque algunos Estados miembros consideraban esta medida como excesiva, el resultado confirmó la efectividad de la condicionalidad negativa y económica<sup>561</sup>. Sin embargo, la Comisión no puede eludir su responsabilidad por amenazar con sanciones discriminatorias que enervaban al gobierno húngaro, fomentando el euroescepticismo de amplios sectores de la población de Hungría.

Curiosamente las declaraciones de Rehn con las amenazas de sanciones a Hungría por incumplimiento de la disciplina presupuestaria incluían unas referencias a la situación de España sin que en este caso se aludiera a sanciones del mismo corte que las dirigidas a Budapest. En efecto, el vicepresidente de la Comisión se refirió a España para “que adopte nuevas medidas, especialmente reformas, sobre todo en el mercado laboral, porque un paro de alrededor del 20 %, con un paro juvenil del 40 %, constituyen ‘una preocupación extremadamente grave’. Calificó de ‘lamanetable’ que España haya superado de ‘forma sustancial’ el objetivo del déficit (del 6 %) para 2011 y responsabilizó ‘principalmente al gasto excesivo de los Gobiernos regionales’<sup>562</sup>.

Tras el anuncio de un paquete de medidas de ajuste por parte del gobierno del Primer ministro Víktor Orban contemplando la subida de impuestos por 500 millones en 2012 y de 2000 millones en 2013, lo que se llamó “la crisis húngara de la UE”, el enfrentamiento con Bruselas terminó el 30 de mayo de 2012 con la decisión de la Comisión de suspender la sanción de bloquear los Fondos de Cohesión por 495 millones de euros, tras haber verificado

---

<sup>560</sup> Con motivo de la aprobación de las Perspectivas financieras para el período 2014-2020, la Comisión Europea propuso, en octubre de 2011, aplicar la “condicionalidad macroeconómica” a aquellos Estados miembros que no aplicaran las recomendaciones de la UE para corregir los desequilibrios presupuestarios, congelando las ayudas regionales a partir de 2014. En aquella ocasión, Hungría, a través de su ministro de Asuntos Exteriores, Janoz Martonyi, lideró el grupo de los 13 países, entre ellos España, que se oponían a la conexión de esta condicionalidad con las ayudas de los Fondos de Cohesión.

<sup>561</sup> La medida fue considerada de excesiva por los representantes de Austria, Bulgaria, Letonia, Reino Unido y la República Checa.

<sup>562</sup> *Ibidem*, “El País” de 12 de marzo de 2012.

que Hungría adoptaba las medidas necesarias para reducir el déficit hasta el 3 %. El vicepresidente de la Comisión comunicaba que la Comisión se sentía satisfecha con las medidas adoptadas por el Gobierno de Budapest y que propondría al Consejo el levantamiento de las medidas sancionadoras. Sin embargo, aun reconociendo los esfuerzos del gobierno de Orban para cumplir la condicionalidad impuesta, la Comisión no ocultaba su preocupación, permaneciendo atenta y vigilante ante eventuales violaciones de los límites del déficit.

Es interesante examinar el lenguaje de los representantes de las Instituciones comunitarias que eran más un compromiso que una decidida posición del órgano que representaban. No tenemos más que recordar las mismas declaraciones del vicepresidente de la Comisión, Olli Rehn, que en este asunto pasaba de manifestar que “la Comisión ha considerado que Hungría no ha hecho los progresos suficientes para corregir de manera duradera y sostenible su déficit excesivo” a otra de un tono muy distinto, que pronunció el 30 de mayo: “Hungría ha tomado medidas adecuadas para corregir el déficit”, a pesar de que en Comisión se mantenía el temor de que “la incertidumbre sobre un déficit más elevado es aun significativa”.

Por otra parte, los efectos de la política de incentivos en la resolución de situaciones conflictivas no han sido examinados en profundidad, especialmente en supuestos a los que ya nos hemos referido al tratar los derechos de las minorías. Las relaciones de Hungría con los países vecinos levantaron controversias que parcialmente fueron resueltas con la intervención de la Unión Europea. La utilización de condicionalidad asociada a los “derechos” de los

Estados miembros en la participación de políticas comunitarias es un arma que puede ser utilizada de forma reiterada y compatible con la pertenencia de pleno derecho a la Unión<sup>563</sup>.

Las diversas fuentes que proporcionan indicadores del cumplimiento de las obligaciones de los nuevos Estados miembros, o bien la convergencia con los principios con que se obligaron, demuestran que no todos los PECO han asumidos los compromisos de la misma manera. En el informe de *Freedom House*<sup>564</sup>, “*The State of Europe’s Democracy 25 Years after the Wall*”<sup>565</sup>, subraya la preocupación por los valores democráticos en los nuevos Estados miembros de la Unión Europea procedentes del bloque soviético<sup>566</sup>. Califica la experiencia de Hungría como la transición fracasada y declara que la instauración de la democracia no tuvo éxito y fue incompleta y que solamente ha servido para que el Primer ministro Viktor Orban y su partido, FIDESZ, realizaran solamente reformas para consolidar su poder en el país. Aunque en algunos aspectos haya sucedido así, yo no creo que este juicio

---

<sup>563</sup> Péter Balázs así lo recoge en su trabajo para la Comisión Europea: “The new context is quite different from that of a neighbourhood of post-communist states after 1989 and this must be clearly understood within the EU itself. The matrix of incentives, policies and strategies which have helped the area achieve EU integration functioned well in 1990s Europe, but they require adaptation and refinement to fulfil today’s internal and neighbourhood policy needs. Therefore, the EU should look again, in particular through the regional funds but not exclusively, at a policy mix which would encourage further cooperation with the Western members of the EU but also within the Central and Eastern Member States too”, Péter Balázs, “Central and Eastern Europe, 25 Years After the Fall of the Iron Curtain”, *The State of Integration of East and West in the European Union*, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruselas, 2014, p. 21.

<sup>564</sup> *Freedom House* es una Organización No Gubernamental que tiene su sede en Washington y realiza estudios e informes sobre el estado de la democracia, las libertades públicas y los derechos humanos en todas las regiones del mundo.

<sup>565</sup> El informe más conocido de *Freedom House* es “*Freedom House’s annual country-by-country report on global political rights and civil liberties*” y que es popularmente conocido como “*Freedom in the World*”.

<sup>566</sup> Es significativa la descripción que hace de la situación en la región de los PECO: “As distinctions between “old” and “new” Europe blur, the declining health of democracy in the continent’s postcommunist frontier states threatens both democratic values and the security of the region”.

de valor por parte de una organización internacional esté debidamente fundado y responde más bien al “*double stándard*” que se utiliza con determinados países<sup>567</sup>.

La misma organización *Freedom House*, en sus informes calificaba a Bulgaria y Rumania como “democracias sin consolidar” cuya transición hacia la verdadera democracia no se ha completado aun, mientras que al resto de los PECO los consideraba con estructuras compatibles con los principios democráticos. No obstante, otros informes posteriores de “*Freedom in the World*” denunciaban que países como Eslovaquia y Hungría habían sufrido importantes retrocesos en las conquistas de las libertades y el respeto de los principios democráticos. Y el professor Péter Balázs reclama para la Unión Europea el protagonismo del control sobre el gobierno de Viktor Orban en Hungría en los asuntos más conflictivos<sup>568</sup>.

Recordemos que esta referencia trata fundamentalmente sobre la legislación adoptada para

---

<sup>567</sup> El informe “*The State of Europe’s Democracy 25 Years after the Wall*” cuya version original es de Sylvana Habdank-Kończowska y Zselyke Csaky, en Eubarometer, de 6 de noviembre de 2014, se dice: “In Hungary, the idea of “failed transition”- that Hungary’s shift to democracy after 1989 was unsuccessful and incomplete - has served as the pretext for wide-ranging reforms that consolidate authority in the hands of Viktor Orban’s Fidesz party.

<sup>568</sup> El informe dirigido por Péter Balázs se refiere a algunos de los puntos de fricción entre el gobierno húngaro y la Comisión Europea y el Parlamento Europeo a los que nos hemos referido anteriormente. Creo que es conveniente reproducir dicho comentario por venir de una personalidad cuya independencia no puede ser puesta en cuestión. Así los describe el profesor Balázs: The EU has been particularly concerned about the state of democracy in Hungary. The Hungarian so-called Media laws were adopted at the end of 2010 and echoed in the EU as a serious threat, not only for media freedom in Hungary but also as a violation of core values such as freedom of expression, independence of the judiciary and freedom of the press. The European Commission criticised the newly established National Media and Infocommunications Authority’s (NMHH) structure for being too centralised and powerful, as well as carrying out political interference in the nomination of directors of public media outlets. Political interference was also noted with respect to the replacement of the Governor of the Hungarian Central Bank, Monetary council and the data protection authority director. The Commission was also concerned with the Fourth Amendment to the Constitution, which bans political advertisement in commercial media, criminalises homelessness and provides a very narrow interpretation of the family. The Hungarian situation was even debated in the European Parliament on multiple occasions. The European Parliament also initiated an inquiry into certain articles of the new Hungarian Constitution and other legislations, resulting in a resolution that called on all Member States and EU institutions to safeguard the democratic values of the Union. The Commission has also initiated infringement procedures against Hungary with regard to some provisions of the new Constitution, leading to a negative verdict by the European Court of Justice in 2013 and subsequent revisions to the basic law.<sup>32</sup> Developments in Slovakia, probably because they have been less obvious and more rhetorical, have escaped the explicit attention of the European Union. Péter Balázs, “Central and Eastern Europe, 25 Years After the Fall of the Iron Curtain”, *The State of Integration of East and West in the European Union*, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruselas, 2014 pp. 26 y 27.

asegurar el control de los medios de comunicación, la que afectaba a la independencia del poder judicial, la modificación de la ley electoral, las interferencias en el nombramiento de la autoridad monetaria y diversas decisiones adoptadas y que afectaban a los derechos de las minorías.

El Primer ministro Viktor Orban ha sido acusado de actuar mediante prácticas no transparentes para obtener el control en las elecciones legislativas al Parlamento, que controla con una mayoría absoluta de dos tercios y que le permite realizar las reformas necesarias para permanecer en el poder. Lo cierto es que el partido FIDESZ ha sido votado de forma mayoritaria por el electorado húngaro en las dos últimas elecciones y no existen fundamentos para sospechar que hayan sido fraudulentas. Resulta evidente que el partido que controla el Parlamento de forma tan aplastante también controla todas las instituciones del Estado, cuestión que sí que es discutible en un sistema democrático<sup>569</sup>. Esta situación no se plantearía si el partido mayoritario de la oposición, el partido socialista, hubiera supuesto una verdadera alternativa popular, lo que es difícil después del lamentable período en el que estuvo en el poder involucrado en numerosos casos de corrupción. La oportunidad política aprovechada por Viktor Orban y su partido FIDESZ no puede serle imputada como una marca antidemocrática, es una reacción inherente a la trastienda de la Historia de Europa<sup>570</sup>.

---

<sup>569</sup> Viktor Orban fue primer ministro en el período 1998-2002 y después volvió a serlo a partir de 2010. Las octavas elecciones desde la desaparición del comunismo tuvieron lugar el 8 de abril de 2018. Fueron las segundas elecciones desde la reforma electoral del gobierno Orban que dio origen a las controversias con las Instituciones de la Unión. El Parlamento húngaro se compone de 199 escaños que fueron objeto de renovación para el período 2018-2022, mediante un sistema mixto que combina la representación proporcional y el escrutinio mayoritario uninominal. El partido de Orban, la Unión Cívica Húngara (FIDESZ), obtuvo la mayoría absoluta con 133 escaños y el 49,27 % de los votos. Orban obtenía así el cuarto mandato como primer ministro. En 2010 Orban obtuvo el control del Parlamento por una mayoría de 2/3 con su alianza con el partido de extrema derecha, nacionalista y xenófobo Movimiento por una Hungría Mejor (JOBBIK), que es actualmente el partido mayoritario de la oposición. El Partido Socialista Húngaro (MSZP) está representado solamente por 20 escaños, poniendo fin al tradicional bipartidismo en Hungría desde que desapareció la República Popular de Hungría y el régimen comunista.

<sup>570</sup> Ampliemos la información sobre algunos hechos a los que ya nos hemos referido. Unas semanas después de las elecciones húngaras de 2010, que permitieron el regreso de Viktor Orban como primer ministro desde el 29 de mayo con una aplastante mayoría absoluta, tuve una entrevista con un

La *Freedom House*, en su informe de los países de Europa Central y Oriental no se detiene en Hungría, Bulgaria y Rumania al considerar los aspectos negativos en la conquista de las libertades desde la época post soviética. En Eslovaquia, el primer ministro Robert Fico también ha hecho gala de sus habilidades contrarias a los principios democráticos a los que su país se comprometió con ocasión de las negociaciones de adhesión. La confrontación con la política de Bruselas en materias sensibles<sup>571</sup> y la escasa credibilidad de las decisiones políticas adoptadas en el plano de la Administración de justicia y su involucración en casos de corrupción<sup>572</sup> han supuesto una seria confrontación con las Instituciones de la Unión Europea.

Ejemplos del enfrentamiento entre el gobierno de Orban y las Instituciones europeas los hemos examinado repetidamente en este trabajo y, los más recientes, han surgido en la segunda década del siglo XXI, aunque habría que preguntarse si la aplastante mayoría, con el 54,10% de los votos y 135 escaños, que obtuvo el partido FIDESZ en las elecciones del 3 de abril de 2022 garantiza la política de Orban hasta el año 2026. Habría que preguntarse si la aplastante mayoría con que cuenta Viktor Orban legitima sus políticas. Ya, el 15 de julio de 2021, la Comisión Europea abrió procedimientos de infracción contra Hungría y Polonia

---

magistrado del Tribunal Constitucional de Hungría, situado en las colinas del castillo de Buda y sus comentarios mostraban que se avecinaba un ataque a las libertades públicas. En efecto, el 21 de diciembre de 2010 Orban hacía aprobar en el parlamento la “ley de Medios de Comunicación” que significaba un control de los medios de comunicación húngaros por el ejecutivo, que tuvo que ser modificada en marzo de 2011 ante las presiones de la Unión Europea ya que violaba la independencia postulada por la legislación comunitaria. Igualmente, mi amigo me adelantó que los planes del gobierno eran controlar el Tribunal Supremo de Hungría mediante jubilaciones anticipadas de jueces independientes y eliminar el Tribunal Constitucional, además de adoptar una ley electoral “a la carta” del partido FIDESZ (Unión Cívica Húngara) y controlar el Banco Central. Los hechos posteriores le dieron la razón y fue motivo de graves conflictos con las Instituciones de la Unión.

<sup>571</sup> Se refiere a la falta de sintonía con la política de relaciones exteriores de la Unión Europea y la oposición a las recomendaciones de política económica y monetaria para formar parte de la Eurozona, especialmente en lo que concierne a las medidas de austeridad de las instituciones de la Unión Europea.

<sup>572</sup> Uno de los más importantes escándalos ha sido el control de SME el diario de la oposición más influyente en el país y que fue adquirido por un grupo que se vio involucrado en el mayor caso de corrupción de Eslovaquia.

motivados por supuesta discriminación del colectivo LGTB, ya que el gobierno de Orban impone la prohibición de hablar de homosexualidad en las escuelas y en los medios de comunicación y, en el caso de Polonia, que tiene una puntuación de 6,62 en el Índice de democracia y es considerada una democracia imperfecta, el motivo fue por declarar “zonas libres de ideología LGTB”. La Comisión Europea envió a los gobiernos de Budapest y de Varsovia una carta de emplazamiento, como primer eslabón del procedimiento de infracción hasta su decisión en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

La República Checa también se ha visto involucrada en los numerosos casos de corrupción y de control antidemocrático de los medios de comunicación, mediante prácticas contrarias al Estado de Derecho y de la economía de mercado. En el año 2013 el ministro de Hacienda de la República Checa, Andrej Babis, apareció implicado en un caso de corrupción que le permitió el control de dos de los más influyentes periódicos y de una de las más populares emisoras de radio del país<sup>573</sup>. Polonia tampoco se escapaba de las críticas por el retroceso que sufrían las libertades públicas, el Estado de Derecho, la economía de mercado y la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. El país, que había sido paradigma de “alumno avanzado” en la trasposición del *acquis communautaire* y en la puesta en práctica de una legislación avanzada en la lucha contra la corrupción, en los últimos años han aparecido numerosos casos de corrupción de miembros del gobierno y de control anti democrático de los medios de comunicación<sup>574</sup>.

---

<sup>573</sup> El informe de “Freedom House” titulado “*The State of Europe’s Democracy 25 Years after the fall of the Wall*”, al que nos hemos referido, señala en el caso de la República Checa: “Media ownership and the influence of tycoons with murky connections has been a problem in the Czech Republic, as well. In June 2013, billionaire and Finance Minister Andrej Babis purchased the MAFRA publishing house, which puts out two of the country’s most influential dailies, raising concerns of self-censorship and “oligarchisation.” Babis has also acquired the country’s most popular radio station.

<sup>574</sup> El informe de la *Freedom House* subraya que en Polonia “there are serious problems ... including media that are increasingly polarised and unprofessional and endemic government corruption, often made public via leaked tapes rather than by formal investigations”. ¿No nos recuerda este tipo de corrupción con las prácticas habituales en algunos países de Europa occidental donde dan lecciones de

Teníamos que dejar para el final los casos más significativos de Bulgaria y Rumania, que se han convertido en el paradigma de la violación sistemática de los compromisos adquiridos con las Instituciones de la Unión, y que reflejan el gran fracaso de la aplicación de los principios de condicionalidad y la falta de compromiso para combatir la corrupción y el crimen organizado. La existencia de una poderosa oligarquía unida al poder hace casi imposible la erradicación de la corrupción en ambos países. Aunque se han llevado a cabo medidas para combatir la pequeña corrupción, la falta de un compromiso serio de la clase política revela que sólo se trata de medidas de “maquillaje”<sup>575</sup>. Además, la inestabilidad política provocada por los casos de corrupción de los políticos constituye un serio problema, unido a la criminalidad económica<sup>576</sup>.

Aunque debe formar parte de las conclusiones, vamos a adelantar que la implantación de unos principios políticos, jurídicos y económicos en un país que durante 50 años no los ha compartido, es una tarea ardua y necesita tiempo. Sin embargo, hay que decir que algunos de estos países gozaron en el pasado de una experiencia similar e, incluso, fueron paradigma de valores que ahora intentan recuperar<sup>577</sup>.

---

democracia todos los días cuando se encuentran inmersos en un estado de corrupción similar, cuando no superior?

<sup>575</sup> En el caso de Rumania el informe de la *Freedom House* subraya que “Romania’s anticorruption office has pursued arrests and convictions in high-profile corruption cases, but other developments - such as an attempt to decriminalise graft in parliament in 2013 - raise questions about the political class’s long-term commitment to clean living.”

<sup>576</sup> Refiriéndose a Bulgaria y a su especial circunstancia de ser eventualmente beneficiada por la construcción del “*South Stream*” del gas ruso con destino a Europa occidental, alumbró unas perspectivas sin límites a la corrupción de los políticos y el crimen organizado. Así lo detalla el informe de la *Freedom House*: “In Bulgaria, institutional problems have been exacerbated by the fragility of recent governments - four cabinets in the last two years - as well as organised crime and Russia’s growing interest in the country’s potential as an export route for Russian energy”.

<sup>577</sup> Péter Balázs lo expresa en una forma que debería ser tenida en cuenta no sólo por los PECO: “Formal democratic institutions are sometimes overruled by informal practices which still bear the weight of the past and the lack of ‘thicker democratic culture’ which exists in Western Europe. This is not a surprise in itself since we know very well that democracy is not only a set of institutions and

Salvo los casos de Bulgaria y Rumania, el resto de los países de Europa Central y Oriental han realizado una importante convergencia hacia los estándares de los fundamentos democráticos y de la economía de mercado, además del respeto de los derechos humanos, en unos niveles equivalentes a los existentes en los Estados miembros occidentales y, en algunos casos, aun mejores, aunque el tiempo revelaría la reversión de la situación con la llegada al poder de determinados partidos políticos ultra nacionalistas<sup>578</sup>. Además, en el caso de las negociaciones con Bulgaria y Rumanía, también han influido factores políticos en la región, cuya excesiva modulación obligó a una supervisión más estricta tras la adhesión, mediante el Mecanismo de Cooperación y Verificación (CVM) con objeto fundamental de facilitar la reforma del sistema judicial y promover la lucha contra la corrupción. Sus resultados los reflejamos utilizando la evolución del Índice de Percepción de Corrupción (CPI) y del Índice de democracia (DI). Y todo ello a pesar de que en los Tratados de adhesión de ambos países se sumó una super cláusula de salvaguardia adicional a las dos cláusulas de salvaguardia utilizadas durante la ampliación de 2004, tal como he explicado en otro lugar.

La lucha contra la corrupción y el crimen organizado en los PECO es una tarea aun muy incompleta, aunque en algunos Estados se han hecho progresos importantes, como ya hemos expuesto. No hay que olvidar que los efectos de la corrupción sobre la Administración y el sistema económico actúan como un impuesto, de hecho la corrupción es el peor de los impuestos y distorsiona la competencia y la economía de mercado y constituye un factor de

---

rights it also a set of practices and a state of mind that need time to impose themselves: the history of Western democracy itself (see the cases of France, Italy, Spain, Germany for instance) shows adamantly that democracy takes time and need constant attention”, Péter Balázs, “Central and Eastern Europe, 25 Years After the Fall of the Iron Curtain”, *The State of Integration of East and West in the European Union*, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruselas, 2014, p. 27.

<sup>578</sup> Así lo reflejan tanto los índices de percepción de corrupción de Transparencia Internacional, como los informes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los informes de *Freedom House*.

inestabilidad política<sup>579</sup>. En el plano de las relaciones con las políticas de la Unión Europea la corrupción afecta a la distribución de los Fondos Estructurales asignados y recibidos desde la Unión Europea y al sistema fiscal. Incluso la lucha contra la corrupción se ha revelado ineficaz como consecuencia de las prácticas antidemocráticas de los propios parlamentarios ligadas a la corrupción de cuello blanco<sup>580</sup>.

#### **5.1.4 El papel de la Unión Europea en la transformación del espacio político en Europa**

Ya hemos examinado las relaciones de la Unión con los países candidatos de Europa Central y Oriental desde la perspectiva de un conjunto de criterios de condicionalidad, tanto durante el período puramente de negociaciones comerciales y económicas como desde el prisma de la integración como Estados miembros en la Unión. La condicionalidad y sus efectos solamente se pueden apreciar desde una visión dinámica y no se pueden observar si no tenemos un punto de referencia. Objetivamente la Comisión Europea como guardiana de los Tratados y como responsable de las relaciones exteriores de la Unión ha desempeñado esta función bicéfala con acierto, decisión y visión política durante un determinado período.

Pero no debemos olvidar que la Comisión tiene también un doble carácter en el desarrollo de sus atribuciones: uno político, ejecutor de las decisiones del Consejo y, por otra parte, técnico, es decir que dirige su actividad con numerosos funcionarios responsables de

---

<sup>579</sup> Recientemente, en junio de 2013, el primer ministro de la República Checa, Petr Necas, tuvo que dimitir como consecuencia de que su jefa de gabinete, Jana Nagyova, estuvo implicada en un escándalo de corrupción y espionaje. Esta situación provocó un período de inestabilidad en el país. Basado en informaciones de la agencia Reuters de 13 de junio de 2013.

<sup>580</sup> En diciembre de 2013, con motivo de la reforma del Código Penal rumano, el Parlamento de Rumanía adoptó un contenido que despenaliza en la práctica la corrupción política. Esta medida ha sido criticada por Alemania y Estados Unidos, que se unen así al malestar que esta medida ha generado entre la judicatura y la Fiscalía anticorrupción del país. Basado en informaciones de la agencia EFE de 11 de diciembre de 2013.

ejecutar las tareas conforme a las políticas comunitarias. Por lo tanto, los Criterios de Copenhague no son sino una guía de parte de la actividad que habitualmente realiza la Comisión con sus Estados miembros y, por ello, la adopción del *acquis communautaire* se convierte en una prioridad, especialmente durante el período de negociaciones para la ampliación de la Unión.

La Comisión Europea, en caso de que apreciara la aplicación incorrecta de la legislación comunitaria por parte de los países candidatos, estaría obligada a adoptar medidas correctoras. Por otra parte, la Comisión debe velar por la adecuada trasposición de la normativa de la Unión desde el primer día de la adhesión. Cuando un país candidato se ha convertido en Estado miembro, la Comisión tiene facultades para incoar el correspondiente procedimiento de infracción de la legislación comunitaria. Existen normas y reglamentos que son aplicables a todos los Estados de la Unión y, por lo tanto, la Comisión debe velar por su estricto cumplimiento de todas las normas sustantivas de general aplicación.

De forma intencionada hemos comenzado por subrayar la importante responsabilidad de la Comisión frente a los países que han dejado de ser candidatos para convertirse en Estados miembros, ya sea en la primera oleada a partir de mayo de 2004 o, en el caso de Bulgaria y Rumania, desde el 1 de enero de 2007. Queremos dejar claro que el papel de la Comisión frente a los Estados miembros no ha sufrido ninguna modificación. La condicionalidad sigue vigente para todos los Estados miembros, antiguos o recientes, y esta obligación se extiende a los futuros Estados miembros con los que la Unión Europea está en negociaciones actualmente. Los instrumentos y los procedimientos que adopta la Comisión cuando ejecuta las medidas de control pueden manifestarse en forma de reglamentos u otros tipos de decisiones específicas obligatorias y, cuando puedan implicar consecuencias graves, antes de recurrir a ellas se adoptarían previa consulta a los Estados miembros, como hemos

visto en algunas normas de los Tratados de Adhesión, que hemos reproducido íntegramente a pie de página.

Vemos, pues, que la Unión Europea, a través de la Comisión, dispone de medidas coercitivas para salvaguardar los intereses de la Unión y velar por el estricto cumplimiento de los Criterios de Copenhague y, particularmente, la adopción y cumplimiento de la legislación comunitaria vigente. En el Tratado relativo a la adhesión de la República de Bulgaria y Rumania nos hemos referido a las tres cláusulas de salvaguardia, que contempla la situación de que el nuevo Estado no haya transpuesto de forma correcta la legislación de la Unión o bien no cumpla con los compromisos y obligaciones asumidos durante la negociación, respecto al acervo comunitario, con efectos en la esfera civil y penal.

En el caso de Bulgaria o Rumania, a tenor de lo dispuesto en el artículo 36 del Tratado de Adhesión, la Comisión Europea puede activar las cláusulas de salvaguardia, a iniciativa propia o cuando un Estado miembro denuncie dificultades graves y persistentes que afecten a un sector económico<sup>581</sup>. En el apartado 2 de este artículo se refiere a la iniciativa de un Estado miembro y la obligación de que la Comisión se pronuncie en el plazo de 5 días laborables. La cláusula de salvaguardia prevista en el artículo 37 del Tratado de Adhesión, a la que ya nos hemos referido con anterioridad, “la Comisión podrá adoptar, hasta el final de un periodo máximo de tres años a partir de la adhesión, previa petición motivada de un Estado miembro o por iniciativa propia, reglamentos o decisiones europeos que establezcan las medidas

---

<sup>581</sup> El Tratado de Adhesión, en el artículo 36, apartado 1, se refiere a este aspecto en los siguientes términos:

Si, hasta el final de un período máximo de tres años a partir de la adhesión, surgieran dificultades graves y con probabilidades de persistir en un sector de la actividad económica, o dificultades que pudieran ocasionar un importante deterioro de la situación económica en una región determinada, Bulgaria y Rumanía podrán pedir que se les autorice para adoptar medidas de salvaguardia con el fin de corregir la situación y adaptar el sector en cuestión a la economía del mercado interior.

En las mismas circunstancias, cualquier Estado miembro actual podrá pedir autorización para adoptar medidas de salvaguardia respecto de Bulgaria, de Rumanía, o de ambos Estados.

apropiadas”. Resulta evidente que la duración de la aplicación de las medidas coercitivas depende de la actitud del país infractor y “atendiendo a los progresos realizados por el nuevo Estado miembro de que se trate en el cumplimiento de sus compromisos, la Comisión podrá adaptar las medidas en función de las circunstancias “.

En el artículo 38 del Tratado de Adhesión, se refiere a la segunda de las cláusulas de salvaguardia, por la que se faculta a la Comisión para adoptar medidas excepcionales en los casos en que hubiera deficiencias graves en la transposición del *acquis communautaire* incluido el de carácter penal. “Estas medidas podrán consistir en una suspensión temporal de la aplicación de las disposiciones y decisiones de que se trate en las relaciones entre Bulgaria o Rumanía y cualesquiera otros Estados miembros, sin perjuicio de la continuación de una cooperación judicial estrecha. La cláusula de salvaguardia podrá ser invocada incluso antes de la adhesión sobre la base de las conclusiones de los controles y las medidas adoptadas entrarán en vigor desde el día de la adhesión a menos que en ellas se fije una fecha posterior”. Esta cláusula prevé la posibilidad de la exclusión temporal del nuevo Estado miembro de los beneficios de determinadas normas del Mercado interior y de las ventajas de la pertenencia a la Unión en ámbitos específicos, a fin de proteger la integridad del Mercado interior y evitar perjuicios para otros Estados. Y estas medidas pueden afectar a violaciones relativas a los capítulos 1 a 6 de las negociaciones, es decir al derecho positivo de las políticas comunitarias.

Finalmente, la última de las cláusulas incluidas en el Tratado de Adhesión contemplada en el artículo 39 se refiere a la posibilidad de que la integración de los dos países se retrasara un año, es decir hasta el 1 de enero de 2008 si “se demuestra claramente que la marcha de los preparativos para la adopción y aplicación del acervo en Bulgaria o Rumanía es tal que exista un grave riesgo de que cualquiera de estos Estados ostensiblemente no esté preparado para cumplir los requisitos de la pertenencia a la Unión, en relación con un

número importante de ámbitos, en la fecha de la adhesión, el 1 de enero de 2007". Requiere que sea por decisión del Consejo, que se pronunciaría por mayoría, en base a una recomendación de la Comisión. Lo que no está claro es por qué el retraso debe ser de un año y no hasta que se incumplan los compromisos adquiridos durante las negociaciones y así lo corroboren los controles de los servicios de la Comisión.

Vemos, pues, que el papel de la Unión, a través de la Comisión Europea y las medidas coercitivas y condicionales que puede utilizar, ha sido fundamental en la transformación de los países candidatos, en unos más que en otros. En ningún caso las medidas adoptadas por la Comisión podían ser discriminatorias y siempre han contado con la colaboración del Consejo y del Parlamento Europeo. Los tres tipos de medidas de salvaguardia incluidas en el Tratado de Adhesión podían adoptarse hasta el 1 de mayo de 2007.

Como hemos adelantado, desde el momento de la adhesión de los nuevos Estados miembros, éstos se encuentran sometidos a las mismas normas que el resto de los miembros de la Unión y la Comisión Europea actúa además con un mecanismo de supervisión para seguir velando por el cumplimiento de aquellas áreas que han recibido un trato especial temporal. Claro que los informes periódicos (*Regular Reports*) son sustituidos por otros controles conforme a las prácticas habituales de la Comisión, que sigue teniendo un papel activo de coordinación y garantiza el cumplimiento de la legislación comunitaria en todo el territorio de la Unión. Recordemos que, a tenor de lo dispuesto en el título IV del Tratado de Adhesión de Bulgaria y Rumania, en los supuestos establecidos se podrían activar las cláusulas de salvaguardia.

Por otra parte, los mecanismos financieros pre-adhesión son sustituidos por los fondos de las políticas comunitarias. Este es el caso del Fondo de Cohesión (FEC) y el Fondo

Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), que sustituyen a los instrumentos financieros ISPA y SAPARD y al programa PHARE. En las mismas condiciones que los demás Estados miembros, conforme a los programas presupuestarios aprobados, los nuevos Estados miembros podían recibir fondos estructurales del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE), de acuerdo con la clasificación establecidas en los respectivos programas. El control en la administración y gestión de los Fondos Europeos ha sido una de las mayores preocupaciones para los Servicios de la Comisión. Al mismo tiempo, la Unión ha utilizado estos fondos como medida de coacción frente al incumplimiento de las obligaciones contraídas y para incentivar la lucha contra la corrupción. En algunos casos la propia Comisión Europea ha tenido que asumir la gestión y administración de los fondos para evitar los abusos de los perceptores, actuando como auténticas sanciones en el mapa de la condicionalidad a un Estado miembro recién incorporado a la Unión que ya había superado la etapa de “candidato”.

Un aspecto particular de la aplicación de las normas de la Unión se refiere a los mecanismos del acervo de la zona Schengen cuyo beneficio no es inmediato para los nuevos Estados miembros. Si, por una parte, durante las negociaciones, los países candidatos debían asumir responsabilidades para asegurar las fronteras exteriores de la Unión, la suspensión de los controles en las fronteras interiores no era automática. Con objeto de mejorar los medios para cumplir con las exigencias en la aplicación del espacio Schengen, la Comisión puso en práctica un mecanismo dotado con 963 millones de euros para la financiación de las actividades relacionadas con este aspecto durante los tres primeros años después de la adhesión. En el caso del Tratado de Adhesión de Bulgaria y Rumania las disposiciones que deben aplicar se encuentran en el Anexo II.<sup>582</sup>

---

<sup>582</sup> Lista de disposiciones del acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea y de los actos que los desarrollan o guardan relación con el mismo, que serán obligatorios y aplicables en los nuevos Estados miembros a partir de la adhesión (contemplados en el apartado 1 del artículo 4 del Acta de Adhesión, DOUE L 157, de 21 de junio de 2005, pp. 49 y 224.

Por otra parte, los nuevos Estados miembros participan en la Unión Económica y Monetaria, aunque sometidos a una excepción temporal, hasta que cumplan con los Criterios de Convergencia para la adopción de la moneda única. En este aspecto, la Unión Europea a través de la Comisión desempeña un papel de control para la observación de los criterios económicos que permiten el acceso a la Eurozona. A diferencia de lo que sucede con los antiguos Estados miembros, el Tratado impone a los nuevos miembros procedentes de la ampliación hacia el Este la obligación de aplicar políticas para cumplir los Criterios de Convergencia. Se establecía un control por parte de las Instituciones de la Unión y la Comisión debía presentar cada dos años un informe sobre los progresos realizados por los Estados miembros<sup>583</sup>.

La Comisión Europea, basándose en el estudio “*Enlargement, Two Years After*” preparado por la Oficina de Consejeros de Política Europea y la Dirección General de Asuntos Económicos y Monetarios, publicó el 3 de mayo de 2006 la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “La ampliación dos años después – Un éxito económico” en el que se reconoce el *leif motiv* de la ampliación hacia el Este de Europa al establecer en el apartado 3 que “Transcurridos dos años desde la ampliación, ha llegado la

---

<sup>583</sup> Los Criterios de convergencia, para poder formar parte de la zona Euro y adoptar la moneda única, se definen formalmente como unos indicadores macroeconómicos que valoran:

- La estabilidad de precios, con objeto verificar que la inflación está controlada;
- El equilibrio de las cuentas públicas, a través de los límites al endeudamiento público y la deuda nacional para evitar déficits excesivos;
- La estabilidad del tipo de cambio, a través de la participación en el Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC II) durante por lo menos dos años sin fuertes desviaciones de la paridad central en el MTC II;
- Tasas de interés a largo plazo, para evaluar la estabilidad de la convergencia conseguida por el cumplimiento de los otros criterios.

El Criterio de estabilidad del tipo de cambio confirma que un Estado miembro pueda gestionar su economía sin recurrir a modificaciones monetarias excesivas y sirve de referencia para aplicar la tasa de conversión. El control de la política monetaria es responsabilidad del Banco Central Europeo.

Al menos una vez cada dos años, o a petición del Estado miembros acogido a la excepción, la Comisión y el Banco Central Europeo evalúan los progresos realizados por los países candidatos a la Euro zona y publican las conclusiones en los informes de convergencia.

hora de hacer balance. Las lecciones extraídas de la quinta ampliación pueden servir para comprender los retos y los beneficios de la integración europea y ser tenidas en cuenta en las ulteriores ampliaciones. Aunque la adhesión de 2004 tiene fundamentalmente y ante todo una dimensión política y estratégica por su importancia en la reunificación de Europa, la presente Comunicación y el estudio en que se sustenta se centran en la dimensión económica de la ampliación. Su objetivo es valorar si se han confirmado las expectativas sobre las repercusiones económicas positivas que prevalecían antes de la ampliación, pese a las reservas existentes tanto en los antiguos Estados miembros como en los países adherentes”<sup>584</sup>.

Hay que reconocer que existía desde el principio unos intereses geopolíticos que animaron a la Unión a acelerar el proceso de integración de los países europeos que habían estado bajo la influencia soviética desde el final de la II Guerra Mundial y, por lo tanto, primaban las decisiones políticas sobre las puramente técnicas, económicas o comerciales, aunque esta situación no fue consistente durante todo el proceso de negociaciones. Cuando la situación se ve desde la perspectiva de hoy se llega a algunas conclusiones que si no son tan discutibles como pudieran serlo tras la firma de la Declaración de Luxemburgo, es cierto que no existe una completa certeza de cuál fue el papel de la Unión y, particularmente, de las decisiones adoptadas por la Comisión y el Consejo de las entonces Comunidades Europeas.

Después de la desaparición de la URSS y del colapso de los países del bloque soviético no creo que nadie ponga en duda de que actuaron fuerzas de todo tipo para llegar a la situación actual. Es cierto que las negociaciones comerciales por sí solas no fueron la causa última de las transformaciones y las reformas que sufrió el sistema socialista de los PECO pero hay que reconocer que tuvieron un impacto significativo en unos países en los que las limitaciones de su sistema económico conducían al desastre sin alternativa posible dentro del

---

<sup>584</sup> Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “La ampliación dos años después – Un éxito económico”, COM (2006) 200 final, Bruselas 3.5.2006.

CAME<sup>585</sup>. La estructura político económica comunista de planificación central coartaba las libertades individuales y no era posible ni siquiera su reforma al estilo chino, que no es aplicable a países de cultura europea.

Algunos autores señalan, como lo hace el profesor de la Universidad de Oregon, Alexander B. Murphy, en su artículo “*The May 2004 Enlargement of the European Union: View from Two Years Out*”, los aspectos positivos del papel de la Unión Europea enmascarándolos con los impactos más negativos, lo que no parece que sea justo<sup>586</sup>. Pero lo más sorprendente es que estas opiniones se fundamentan en criterios de índole moral como el mismo autor hace cuando justifica que la Unión Europea se ampliará hacia Europa del Este “como un deber moral” de integrar a los PECO en la Unión<sup>587</sup>.

---

<sup>585</sup> Durante mis frecuentes misiones de trabajo a algunos países comunistas de Europa Central y Oriental tuve ocasión de discutir con funcionarios y responsables del sistema económico de estos países y observé una abierta disposición a recibir el apoyo de la CEE en su despegue del bloque soviético. Existía un gran desánimo en gran parte de los jóvenes funcionarios y capitanes de la industria que consideraban que la capacidad de la economía socialista había llegado a su agotamiento y no eran posibles las reformas desde el interior del sistema. La baja productividad, la ineficiencia técnica, la falta de expectativas e innovación y el propio esquema de planificación provocaban desajustes en la economía y conducían a estos países a un callejón sin salida.

<sup>586</sup> Así se desprende del artículo al que nos referimos: “Whatever the future may hold, it is clear that the 2004 enlargement of the EU has not been an unmitigated social and political success. Enlargement certainly had many positive dimensions, but those must be viewed alongside what Quentin Peel (2006, p. 15) describes as an “underlying concern that the EU has become too big, too distant and, for a growing number, too threatening to their livelihoods.” Such concerns are part of the debate over the direction the institutional structure of the EU should take. Alexander B. Murphy, “The May 2004 Enlargement of the European Union: View from Two Years Out”, *Eurasian Geography and Economics*, p. 640.

<sup>587</sup> No creo que sea muy acertado el argumento que utiliza Murphy para explicar la ampliación hacia el Este: “The structure and purpose of European integration was fundamentally altered by the collapse of the post–World War II order in 1989. For moral and practical reasons, the core countries of the EU saw no alternative but to bring their central and eastern European neighbors into the framework of European integration. In the process, the very nature of the EU had to change. From the perspective of just over two years out, we can only grasp some aspects of that change. It seems increasingly clear, however, that the change is not a minor one” Alexander B. Murphy, “The May 2004 Enlargement of the European Union: View from Two Years Out”, *Eurasian Geography and Economics*, p. 645,

No cabe la menor duda de que la política comercial ha sido la correa de transmisión de la implantación de los valores y libertades en los países procedentes de la órbita soviética. La transferencia de los valores democráticos desde Europa occidental, aunque haya sido llena de imperfecciones en algunos PECO ha merecido la pena. Queda mucho camino por recorrer en varios de los nuevos Estados miembros como se desprende de la lectura de las noticias de los periódicos pues la situación de “déficit democrático” persiste en Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Letonia y Rumania, a los que también hay que añadir Polonia después de la llegada al poder de uno de los partidos más conservadores de Europa. Es una carga muy pesada para el esfuerzo realizado, pero, insisto, no es un esfuerzo inútil. Las Instituciones europeas deberán ser más rigurosas mediante el sistema de sanciones intra comunitario, especialmente con vistas a la ampliación a los Balcanes.

Sin que suponga una crítica dirigida exclusivamente a los países candidatos, miembros desde 2004 o desde 2007, en concretos sectores se han acumulado la mayor parte de denuncias de la Comisión por violación de derechos civiles, políticos o económicos. El Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE de 2013, a la que por fuerza nos hemos referido y seguiremos haciéndolo, alude al caso de la violación de Bulgaria en la reforma de la legislación electoral. En efecto, la reforma exigía a los ciudadanos de la Unión no búlgaros condiciones adicionales, que eran incompatibles con las Directivas comunitarias relativas a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo<sup>588</sup>.

---

<sup>588</sup> El Informe de la Comisión se refiere a este caso así: “Reform of the Bulgarian electoral legislation The Bulgarian legislation provided additional requirements on non-Bulgarian EU citizen asking them to submit the number of their residence certificate and date of registration as a condition for their inclusion on the electoral rolls or for standing as candidates. The European Commission considered that such requirements went beyond what national authorities could require under EU law (Directive 94/80/EC on municipal elections and Directive 93/109/EC on European Parliament elections) and launched an infringement proceeding against Bulgaria. On 25 February 2013, the Bulgarian authorities announced that the Electoral Code had been amended to remove the additional requirements. Following the action announced in its 2010 EU Citizenship Report (action 18), the European Commission pursued a dialogue with Member States to ensure that EU citizens can found and become members of political parties in the Member State in which they reside. Four cases were successfully clarified. Two Member States provided satisfactory explanations on the domestic legislation. Two

Con motivo de la firma del Tratado de Adhesión de Croacia, el 9 de diciembre de 2011, el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, en su discurso en presencia del presidente de la República, Josipovic, y del primer ministro, Kosor, recordó el papel que desempeñaba la Comisión en los procesos de transformación de los países de Europa Central y Oriental. Barroso declaraba abiertamente que el país, Croacia, había demostrado haber cumplido con sus responsabilidades en el proceso de ampliación y que su situación había mejorado sensiblemente desde que solicitó su integración en la Unión diez años antes. Subrayó el compromiso de Croacia de cumplir con las obligaciones como Estado miembro de la Unión y muy especialmente los Criterios políticos de Copenhague que fue el principal centro de atención en los trabajos de la Comisión. Además, apuntaba que el cumplimiento de tales criterios, los principios democráticos, los derechos fundamentales y el Estado de Derecho, eran vitales no sólo para la Unión Europea sino también para Croacia. El premio fue la integración de Croacia en la Unión el 1 de julio de 2013<sup>589</sup>.

Este discurso tiene una relevancia extraordinaria pues sintetiza todos los principios de la condicionalidad impuesta por las Instituciones europeas para la adhesión de los países procedentes de la esfera comunista y subraya la responsabilidad “*in vigilando*” de la Comisión durante todo el proceso de negociaciones para la integración. Pero no sólo eso, pues

---

further Member States modified their legislations by removing the restrictions identified by the European Commission. The European Commission launched infringement procedures against seven other Member States. “2013 Report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights”, Comisión Europea, p. 108.

<sup>589</sup> Statement of President Barroso at the signature ceremony of the Accession Treaty of Croatia. Brussels, 9 December 2011. El texto oficial del discurso en este pasaje decía: “Croatia has demonstrated that it met the strict conditions of the enlargement process. It will therefore rightly join our Union on 1<sup>st</sup> July. And, Croatia today is very different to the country that applied for accession a decade ago. It is ready to shoulder the substantial responsibilities of EU membership. It meets the Copenhagen political criteria, which were always a particular focus of the Commission’s work. Ensuring that democratic principles, fundamental rights and the rule of law are respected and further strengthened was and is vital – for us but even more so for Croatia’s development and prosperity. This reform momentum now needs to be maintained. The Commission will continue to closely monitor progress all the way to accession and will assist Croatia along the way”. Speech 11/869, 9/12/2011.

señala que los controles de la Institución comunitaria garantizan el buen fin de las negociaciones si el país candidato cumple con los criterios de condicionalidad señalando que la motivación final es la integración. Barroso subraya el gran poder de la política de ampliación de la Unión en la transformación de los países candidatos y cuáles son los beneficios al cumplir los criterios de condicionalidad. Llega a denominar la influencia de la política de ampliación como una catálisis de la prosperidad económica<sup>590</sup>.

A pesar de que se ha criticado duramente a la Comisión Europea y a otras Instituciones de veleidades en las negociaciones con los países candidatos a la adhesión, debemos subrayar que esa es la perspectiva que se observa desde el exterior de las Instituciones europeas, pero no se corresponde con la realidad. Hemos analizado, aunque brevemente, la política del “*stop and go*” en la aproximación de la Comisión en sus relaciones con los países candidatos, pero, tal como se ha subrayado, no significaba un cambio de actitud sino de una táctica de adaptación a cada situación. La Unión ha reservado distinto tratamiento a cada país según sus circunstancias y sus progresos pero no ha variado la filosofía establecida en el Consejo Europeo de Copenhague<sup>591</sup>.

---

<sup>590</sup> El discurso de Barroso está lleno de novedades que muestran la evolución que ha sufrido la aplicación de los mismos argumentos, es una declaración de principios más elaborada de la que se aplicó con la primera integración de países de Europa Central y Oriental. Es muy útil examinar el texto en su versión original: “Croatia is the best proof of how strong and successful the transformative power of our enlargement policy can be. Today, we therefore also send a clear signal to Croatia’s neighbours: A signal that our European offer is on the table; that hard work pays off; that the benefits of European integration are within reach if our partners stay the course. Enlargement, provided that all the relevant conditions are met, will thus continue to serve as an anchor of stability, a driver of democracy and the rule of law, and as a catalyst for economic prosperity... Their journey ahead is not easy: it requires serious reforms, transformations and political will on their part. A credible enlargement policy remains our most effective tool to guide this process and to reinforce stability and prosperity in South Eastern Europe – and thus in Europe’s fundamental interest”. Speech 11/869, 9/12/2011, p. 2.

<sup>591</sup> ¿Un ejemplo de esta actitud de la corriente crítica hacia la política de la Comisión la encontramos en Heather Grabbe, que en su trabajo “A partnership for accession? *The implications of the EU Conditionality for the Central and East European Applicants*” de 1999 dice: “From the beginning, there has been a lack of strategy and coherence in the EU’s approach to eastward enlargement, largely because of the dearth of political leadership in the EU on how to deal with the aftermath of 1989.60 The EU was slow to respond to the end of the Cold War and many member states were reluctant to commit themselves to the accession of post-communist CEE. There was an unwillingness to take

Que las decisiones de la Comisión han sido más políticas que técnicas también lo hemos resaltado, pero ello no significa que los Servicios de la Comisión no gozaran de autonomía técnica. Para ejercer un cargo político o público en general, se requiere una estricta obediencia a unos principios ideológicos, pero para ejecutar directrices técnicas se precisa conocimientos muy sólidos, en este caso, de las políticas de la Unión y de los países con los que se negocia. Algunos autores han querido recargar las tintas sobre la preeminencia de la burocracia y la falta de liderazgo político, pero, ya lo dijimos en otro lugar de este trabajo, las directrices y los principios políticos, económicos y de otra índole que informan la Unión han permanecido inalterables.

La Unión Europea no podía realizar milagros en una región de Europa que había estado sometida a una ideología político-económica tan distante de los fundamentos de la construcción de la Unión, respecto de los principios democráticos, las libertades civiles, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos de las minorías y la economía de mercado. Por lo tanto, tampoco se podía esperar que la aplicación de principios de condicionalidad impuestos durante el período de negociaciones, y después, tuviera un efecto contundente. El profesor Péter Balázs llama la atención en el hecho de que el conjunto de países de Europa Central y Oriental habían compartido durante 50 años esos principios que entraban en colisión

---

political responsibility for enlargement and delegation of much of accession policy-making to the Commission, resulting in a highly technocratic approach”, páginas 24-25. Y H. Grabbe concluye diciendo que “This paper has analysed the development of the Accession Partnerships as part of a continuum of emerging EU conditionality for membership. The criteria applied to CEE have changed as the EU’s very general Copenhagen conditions have been elaborated and interpreted in several stages, resulting In an increasingly detailed policy agenda for applicants. Conditionality for membership is complicated by the EU’s role as both player and referee in the accession process”. Heather Grabbe “A partnership for accession? The implications of the EU Conditionality for the Central and East European Applicants”. Robert Schuman Centre, Working Paper 12/99, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute, 1999, p. 30.

con los existentes en la Unión Europea<sup>592</sup>. El mismo estudio de la Comisión subraya que, después de haber transcurrido 25 años de la adhesión de los PECO a la Unión, quedan vestigios de la influencia de los principios que controlaron el destino de esos países.

Sin embargo, en este aspecto yo no estoy de acuerdo con el criterio que el profesor Péter Balázs defiende en el trabajo al que nos hemos referido en varias ocasiones en este trabajo. El profesor sostiene que el populismo, la persistencia de la corrupción, la intolerancia hacia las minorías y otros aspectos negativos de la convivencia con los principios de la Unión Europea, son residuos de la influencia de los principios del sistema anterior<sup>593</sup>. En mi opinión no es del todo cierto y lo hemos demostrado con los datos relativos al Índice de percepción de la corrupción<sup>594</sup>. Algunos Estados miembros de la Unión Europea, como Italia, Grecia o España ocupan una posición que demuestran nuestra aseveración.

Además, hay cuestiones en las que los Estados miembros procedentes de Europa Central y Oriental no estaban solos a la zaga en la transposición de las directivas relativas a los derechos humanos o al reconocimiento de las minorías. El Informe de la Comisión

---

<sup>592</sup> Péter Palázs lo redacta así en el trabajo de la Comisión Europea: “It is also important for the reader to give up the idea that the Central and Eastern European countries constitute a coherent geographical and geopolitical block shaped by 50 years of communism. In fact, while sharing a common past, these countries also display marked diversities in terms of both the history and the actual nature and style of their regimes and institutions; such diversity has actually showed up clearly over the years since enlargement”, “Central and Eastern Europe, 25 Years After the Fall of the Iron Curtain”, The State of Integration of East and West in the European Union”, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruselas, 2014, p. 9.

<sup>593</sup> Dice Péter Balázs en el estudio de la Comisión Europea que “Even after 25 years of democracy and 10 years of EU membership, some problematic issues persist or, indeed loom even larger in several of these new Member States: intolerance and populism, attempts at discrediting democratic policy making, corruption, as well as regular political eruptions regarding the status of minorities and their rights”, “Central and Eastern Europe, 25 Years After the Fall of the Iron Curtain”, The State of Integration of East and West in the European Union”, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruselas, 2014, p. 10.

<sup>594</sup> En el cuadro relativo al Índice de percepción de la corrupción que publica anualmente la organización Transparency International, en un periodo representativo después de la integración de los PECO a la Unión, se puede observar que algunos de estos países ocupan en el ranking un lugar más ventajoso que algunos de los antiguos Estados miembros.

Europea sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales en 2013 se refiere a esta situación aludiendo a la transposición de la Directiva relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil<sup>595</sup>, donde aparecen no solamente los nuevos Estados miembros sino también otros de Europa occidental<sup>596</sup>.

Como muestra de que el tiempo no ha erradicado esta tendencia en la que la Comisión se ha constituido en ejemplar ejecutante de los acuerdos y guardiana no sólo de los Tratados sino del derecho derivado, usos y costumbres jurídicas, podemos referirnos a la última etapa de la ampliación hacia los países Europa Central y Oriental. Con motivo de la firma del Tratado de Adhesión de Croacia que convertiría a esta república balcánica en el 28º Estado miembro de la Unión, el presidente Duraó Barroso subrayaba la permanencia de los mismos criterios de condicionalidad adoptados en el Consejo de Copenhague de 1993, tal como hemos recordado más arriba. Había un mensaje subliminal en el discurso del presidente Barroso al referirse a la política de la Unión respecto a los países candidatos y los que en el futuro pudieran solicitar la integración: “We should therefore not let the economic crisis overshadow this very important European policy. The current crisis is serious. But, we should not let it affect the Union’s basic commitment towards the other countries of the region”.

---

<sup>595</sup> Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo L335 de 17 de diciembre de 2011, p. 1.

<sup>596</sup> En efecto, en el Informe se alude a que diez Estados habían transpuesto la Directiva solamente de forma parcial, junto a Bulgaria, la República Checa, Polonia y Eslovaquia, figuraban Alemania, Austria y Finlandia. El texto del Informe dice: “In December 2013, the deadline for the transposition of the directive on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography <sup>133</sup> had lapsed. To date five Member States (Luxembourg, Estonia, Croatia, France and Sweden) have notified full transposition and 10 Member States (Bulgaria, Czech Republic, Germany, Latvia, Lithuania, Austria, Poland, Slovenia, Slovakia and Finland) partial transposition. In January 2014, 11 infringement cases were launched for non-communication of the measures transposing Directive 2011/93/EU on sexual abuse and sexual exploitation of children. The letters of formal notice were sent to those Member States which did not communicate any measures of transposition. “2013 Report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights”, Comisión Europea, p. 80.

Siendo éste un trabajo desarrollado en el marco de la Ciencia Política, con su inevitable coreografía económica, es necesario recordar cuál era el entorno internacional en el que se estaba produciendo, al menos en sus fases más avanzadas, el proceso de negociaciones para la ampliación de la Unión de 15 Estados miembros a la Unión de 25 Estados. Los diez nuevos Estados miembros de la Unión Europea verían la luz en un panorama mundial verdaderamente desolador, tras el atentado contra las “torres gemelas” del *World Trade Center* en Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, y la subsiguiente invasión de Iraq, liderada por Estados Unidos, que arrastró a varios miembros de la Unión Europea y que derrocaría al dictador Sadam Hussein. Por esta razón, creo que es necesario acudir a releer algunas de las noticias publicadas en aquella época, coincidentes con la firma del Tratado de Adhesión y la fecha de la integración de los diez nuevos socios de la Unión Europea.

El periódico “La Vanguardia”, en su edición de 16 de abril de 2003, publicaba dos noticias breves en la sección de Internacional, interrelacionadas en un ambiente de inseguridad en una región no lejana de los nuevos Estados miembros de la Unión. Una de las noticias se refería al acto de la firma de del Tratado de Adhesión de los nuevos Estados miembros, que transformaba las fronteras del viejo continente, trasladándolas hasta las de la antigua Unión Soviética:

“Protestas en el acto de la UE en Atenas”

“Diversas organizaciones han convocado grandes manifestaciones contra la guerra para hoy y mañana en Atenas. En la capital griega se firmará hoy el tratado de adhesión de diez nuevos países a la Unión Europea. Al acto acudirán más de 40 jefes de Estado y de

Gobierno, así como 3.000 diplomáticos. El 95 por ciento de los griegos rechaza el ataque a Iraq.<sup>597</sup>

Otra noticia situada en el mismo encuadre de la página daba cuenta de sendas encuestas realizadas en Estados Unidos y Reino Unido sobre la guerra de invasión de Iraq, lideradas por los gobiernos de ambos países. Como todo en Política y en Economía, hay que analizar los hechos con una perspectiva geopolítica para conocer el alcance de las verdaderas intenciones de las acciones de los gobiernos de las potencias dominantes que se corresponden con intereses espurios. Actualmente, años después de realizarse la encuesta, estoy seguro de que los mismos encuestados se pronunciarían de forma muy distinta. La noticia estaba redactada en los siguientes términos:

“EE.UU.: “La guerra valió la pena”

“En una encuesta realizada por “*The New York Times*”, el 57% de los entrevistados afirma que la guerra “valió la pena incluso si no se encuentran armas de destrucción masiva”. Asimismo, un 73% aprueba la labor de George Bush. En otro sondeo, realizado por “*The Guardian*”, el 63% de los británicos aprueba de forma más matizada el conflicto”<sup>598</sup>.

Resulta elocuente la diferencia en las opiniones de ciudadanos de Grecia y Reino Unido, dos Estados miembros de la Unión Europea, que traduce el sesgo de la política exterior de la Unión. Esta situación podría ser reforzada por la incorporación de nuevos socios que se decantarían más pro americanos en sus eventuales disputas con su antigua potencia

---

<sup>597</sup> La Vanguardia, Barcelona, 16 de abril de 2003, Sección Internacional, p. 9.

<sup>598</sup> La Vanguardia, Barcelona, 16 de abril de 2003, Sección Internacional, p. 9.

dominante, la Federación Rusa, sucesora de la extinta Unión Soviética. El tiempo dará la razón a quien la tenga.

Por su parte, *Le Monde Diplomatique*, publicaba en la misma fecha en París un artículo titulado “*L’Union Européenne, malade de l’atlantisme*” escrito por Bernard Cassen<sup>599</sup>. Resulta clarificador examinar los breves párrafos reproducidos de la visión del autor en un momento en el que con gran ilusión ocho países que habían pertenecido a la órbita soviética, tres de ellos incluso formaban parte de su territorio, para analizar el valor de las condiciones que tuvieron que aceptar para formar parte de un entramado de valores que difícilmente podrían justificarse en las actuaciones que algunos antiguos miembros desarrollaban en diversas partes del mundo sumidas en un caos fomentado por algunos Estados miembros.

---

<sup>599</sup> Por su interés se reproducen los pasajes más interesantes en su versión original, que demostraba la gran división en la Unión que se estaba produciendo en vísperas de la ampliación de la Unión Europea hacia Europa central y oriental. Creo que la opinión del autor reflejaba la de una mayoría de los ciudadanos europeos, con la excepción de los británicos.

“L’Union européenne malade de l’atlantisme”

“Au moment où ils se retrouvent à Athènes, le 16 avril 2003, pour signer le traité d’adhésion, les représentants des dix nouveaux pays membres de l’Union européenne (UE) et ceux des quinze actuels sont loin d’être tout entiers saisis par l’émotion de cet instant de retrouvailles historiques et géographiques. Si les Etats-Unis ne sont pas physiquement présents, leur ombre portée depuis Washington et Bagdad rend quelque peu surréalistes les proclamations obligées d’unité de chefs d’Etat et de gouvernement prétendant soutenir les efforts des Nations unies «*pour garantir la légitimité internationale et la responsabilité mondiale*». Cette «*légitimité internationale*» n’est-elle pas, brutalement, et au même moment, tournée en dérision en Irak par quelques-uns des participants, M. Anthony Blair et M. José Maria Aznar en tête, soutenus par la majorité des autres réunis pour la «*photo de famille*» devant l’Acropole ?

Déjà, en décembre 2002 à Copenhague lors de l’adoption du traité par le Conseil européen, chacun avait bien compris que, paradoxalement, cette Europe à vingt-cinq serait encore moins porteuse d’une volonté européenne autonome qu’auparavant. L’agression anglo-américaine a donné un formidable coup de projecteur sur cette vassalisation - désirée ou résignée, selon les cas -, qui était seulement implicite dans les discours officiels. C’est pourquoi l’effet d’annonce psychologique de l’élargissement aux pays d’Europe centrale et orientale a été nul, les citoyens étant bien conscients que les choses importantes se passaient ailleurs. Avant même de tenter de régler ses problèmes internes, et ils sont légion, l’Union est ainsi confrontée à sa question existentielle jamais sérieusement posée depuis de Gaulle: celle du «*lien transatlantique*».”. *Le Monde diplomatique*, Bernard Cassen, Paris, mayo de 2003.

No es este el momento de juzgar la acción colonial de algunas viejas potencias hoy Estados miembros de la Unión Europea, pero esta actitud podría desembocar en una Unión Europea mucho más beligerante por los intereses de la otra Unión, la Unión Americana, al no tener una clara política exterior propia e independiente. Los criterios de condicionalidad para la adhesión derivados del Consejo Europeo de Copenhague hablaban de la aceptación y el respeto de los valores europeos de democracia, el imperio del Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y la economía de mercado. Parece que solamente ésta ha resurgido como el ave fénix de sus propias cenizas. Sin embargo, de este estudio del tránsito de un sistema a otro en algunos países de Europa Central y Oriental, se desprenden también conclusiones positivas que dejan abrigar un halo de esperanza.

El mismo diario español al que antes nos hemos referido, publicaba un interesante editorial el 1 de mayo de 2004, fecha de entrada en vigor del Tratado de Adhesión para la incorporación de los ocho países de Europa Central y Oriental y las dos islas mediterráneas. El editorial de opinión del diario se titulaba “Una nueva Europa – El tránsito a la economía de mercado”. La redacción pasaba revista a los orígenes de la Unión Europea y a los valores que han primado durante el largo proceso de construcción europea y lo que se espera de los nuevos socios venidos de Europa Central y Oriental. Las transformaciones que se han producido en la mayor parte de los países que formaron parte del CAME han tenido lugar por imposición de criterios de condicionalidad, que también soportaron otros países candidatos en el pasado y, el redactor así lo subraya, haciendo referencia a Grecia, Portugal y España<sup>600</sup>.

---

<sup>600</sup> Los párrafos más significativos del editorial subrayan lo siguiente: “Ya hace muchos años que desapareció del nombre que designa a esta organización supranacional cualquier alusión a la economía, pero nadie puede olvidar que la UE surge del antiguo Mercado Común, convertido posteriormente en la Comunidad Económica Europea. Es conocido que el embrión de la UE fue la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que de alguna manera simbolizó el compromiso entre franceses y alemanes para dirimir sus diferencias de forma pacífica. Y, desde luego, parece evidente que las libertades económicas y comerciales han pavimentado el camino de la construcción europea. Pocos desarrollos han sido tan revolucionarios en este proceso como la adopción por parte de doce países europeos de una divisa y de una política monetaria única”.

Lo que ya no resulta tan común es el grado de progreso en las reformas y en la adopción de criterios de condicionalidad que tampoco han alcanzado un mismo nivel de aplicación. Muchos de los países de Europa Central y Oriental no habían introducido las medidas necesarias en el respeto de los derechos individuales, la independencia y transparencia de las Administraciones y en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. Pero es que ¿acaso los antiguos Estados miembros mencionados han erradicado estas prácticas contrarias a los propios Criterios de Copenhague? En alguno, incluso, se puede afirmar que la situación empeoró desde el establecimiento de un régimen democrático, sin que la impotencia de los ciudadanos se haya visto asistida por las Instituciones Europeas en su intento de restablecer los principios que animaron a los fundadores de la integración europea. La reacción de los órganos comunitarios se limitaba a manifestar que no interferían en la política interna de los Estados miembros.

Por su parte, el diario madrileño El País, en su edición del 1 de mayo de 2004, con una reseña de agencia describía el acto que tenía lugar en Dublín, con asistencia de los jefes de Estado o presidentes de gobierno de los países de la Unión y bajo la presidenta de Irlanda, Mary McAleeshe y con la presencia de José Luís Rodríguez Zapatero, que acudía por primera vez a un acto de la Unión. La noticia recuerda “el sueño de los fundadores”, padres de las

---

“En esta ocasión, sin embargo, acceden a la UE varios países con limitada experiencia en los que son los usos y costumbres de la economía de mercado. Como se ha demostrado en el caso de la antigua Alemania oriental y a pesar de convertirse, casi de la noche a la mañana, en parte integral de la primera economía de Europa y tercera del mundo, ese tránsito está erizado de obstáculos. En realidad, los casos de Irlanda, Grecia, Portugal e incluso de la misma España demuestran que es posible quemar etapas en el proceso de desarrollo económico con la adecuada mezcla de reformas internas y ayudas externas, especialmente en materia de infraestructuras.”

...

“En cambio, sí debe preocupar que la cultura del subsidio y de la dependencia, tan incrustada en la población de muchos de esos países tras más de cuarenta años de economía planificada y del llamado socialismo real, no haya sido superada tras apenas 15 años de libertades democráticas, que en algunos casos han coexistido, lamentablemente, con alarmantes niveles de corrupción. Un aspecto coyuntural complica adicionalmente la situación; no puede exigirse a países en unas etapas tan distintas de desarrollo las mismas características de ortodoxia fiscal que comparten, al menos teóricamente, los países de la actual UE”. La Vanguardia, Opinión Editorial “Una nueva Europa – El tránsito a la economía de mercado”, Barcelona, 1 de mayo de 2004, p. 22.

Comunidades Europeas, y hace alusión a los “valores democráticos” que comparten, o deberían compartir casi 500 millones de europeos, resultado de la mayor integración de países en la historia del continente.<sup>601</sup>

Aunque ya hemos aludido al papel que desempeña la Unión Europea en el equilibrio regional y en el mantenimiento de buenas relaciones con los países vecinos de Europa Central y Oriental que sufrieron las consecuencias de la Gran Guerra y de la Segunda Guerra Mundial y que afectaba a importantes minorías desplazadas de su entorno territorial natural. No obstante, algunas de estas disputas aun persisten y no existen razones para pensar que tendrán una solución a corto plazo. Las minorías étnicas húngaras existentes en Eslovaquia, Rumania y Ucrania se han visto agravadas por algunas medidas adoptadas por el gobierno de Viktor Orban, como el otorgamiento de pasaporte y nacionalidad a los residentes de origen húngaro en países vecinos<sup>602</sup>.

---

<sup>601</sup> Lo más significativo de la información recoge puntos comunes en todos los actos de la Unión Europea: “Los líderes de la UE oficializan en Dublín el nacimiento de la Europa de 25”:  
“Una sencilla pero solemne ceremonia al improbable sol de los jardines del palacio Aras an Uachtarain, sede de la presidencia irlandesa, ha oficializado el nacimiento de la Europa de 25. Las banderas de los 25 socios de la Unión Europea, recogidas de manos de sus jefes de Estado y de Gobierno, han sido izadas por un pelotón militar a los compases de la Novena Sinfonía de Beethoven, himno de la UE, instantes antes de que comenzara a ondear la enseña azul de estrellas doradas, símbolo de la reunificación de Europa que hoy se ha culminado con la entrada en la UE de 10 nuevos miembros.

La presidenta irlandesa, Mary McAleeshe, ha dado comienzo a la emotiva ceremonia, celebrada bajo un sol poco habitual en la capital de Irlanda, con un discurso en el que ha hablado del cumplimiento del “sueño de los fundadores” de lo que entonces era la Comunidad Económica Europea, que arrancaba en 1957 con seis miembros. Los “valores democráticos” que ahora comparten 455 millones de europeos “que ahora se confían unos a otros” han estado presentes también en su discurso, al que ha seguido el del primer ministro irlandés, Bertie Ahern, que se ha expresado en términos parecidos y, al igual que la presidenta, en gaélico e inglés.

Tras sus palabras, la música ha acompañado la salida de 26 niños, uno por cada bandera, que han entregado a los respectivos jefes de Gobierno. De sus manos las ha recogido el pelotón militar que ha procedido a la izada, culminada con la de la enseña europea. Así ha terminado una emotiva ceremonia en la que ha participado, por parte española, el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, que se estrenaba como mandatario español en un acto comunitario y que lo ha hecho para dar la bienvenida a la quinta y mayor ampliación de la UE.”. El País, Madrid, 1 de mayo de 2004.

<sup>602</sup> Péter Balázs, en el referido tantas veces trabajo para la Comisión Europea, subraya que “The limits of EU soft power and its institutions were tested in recent years by unorthodox political measures taken by some Member States (Romania and Hungary for example, in the areas of judicial independence and media freedom). Some Member States, such as Hungary, Slovakia and Romania

## CAPÍTULO 6

### **6.1 AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA LOS BALCANES OCCIDENTALES Y LA CONDICIONALIDAD**

6.1.1 La herencia de la Primera Guerra Mundial y el colapso del Estado nacional tras la cohesión comunista: Yugoslavia

6.1.2 Aproximación UE-Estados de los Balcanes occidentales

6.1.3 Nuevas estrategias en la ampliación hacia los Balcanes

---

### **6.1 AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA LOS BALCANES OCCIDENTALES Y LA CONDICIONALIDAD**

**6.1.1 La herencia de la Primera Guerra Mundial y el colapso del Estado nacional tras la cohesión comunista: Yugoslavia**

Después del armisticio, firmado el 11 de noviembre de 1918, que puso fin a la Primera Guerra Mundial, conocida durante mucho tiempo como la Gran Guerra, que entró en vigor el 10 de enero de 1920, es decir hace un siglo, y varios tratados pusieron fin a los más

---

still cultivate at times a somewhat adversarial relationship, generated by meddling in each other's state affairs and politics. The conflict around the issue of double citizenship of ethnic Hungarians in Romania was one of the main topics of contention in the late 1990s, while in the case of Slovakia and Hungary the root of the conflict was the modification of the Slovak language law in 2009, which seemingly restricted the use of Hungarian in some public areas in the Slovak Republic. Cases such as these, in turn, generate recurring crises at the level of state and political relations within the EU", Péter Balázs, "Central and Eastern Europe, 25 Years After the Fall of the Iron Curtain", The State of Integration of East and West in the European Union", European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruselas, 2014, p. 19.

importantes imperios europeos. El 28 de junio de 1919 se firmó el Tratado de Versalles<sup>603</sup>, acordado en la Conferencia de Paz de París, que terminó con el estado de guerra entre el Segundo Reich alemán y los Aliados. Otros tratados fueron firmados por los Aliados vencedores con las Potencias Centrales. El Tratado de Saint-Germain-en-Laye suscrito con la naciente República de Austria<sup>604</sup>, el 19 de septiembre de 1919, confirmó la desaparición de la Monarquía Austro-Húngara y el nacimiento de siete nuevos Estados en el centro del continente europeo. Por su parte, el Tratado de Trianón fue firmado por los Aliados, es decir Francia, Reino Unido, Estados Unidos, Italia y Japón, con sus asociados Rumanía, el Reino de Serbios, Croatas y Eslovenos y la recién nacida Checoslovaquia, con Hungría el 4 de junio de 1920<sup>605</sup>.

---

<sup>603</sup> El Tratado de Versalles fue firmado cinco años después del asesinato del archiduque Francisco Fernando, en Sarajevo, que fue la causa histórica del comienzo de la Gran Guerra y entró en vigor el 10 de enero de 1920. Por lo tanto, en estas fechas, se cumple el centenario.

<sup>604</sup> La delegación de la República de Austria estaba presidida por su canciller Kart Renner.

<sup>605</sup> En el Tratado de Versalles<sup>605</sup> firmaron 32 países aliados, entre los que se encontraban Uruguay, Cuba o Nueva Zelanda. La delegación alemana la presidía el conde Ulrich von Brockdorff-Rantzau. Se ponía fin al Segundo Reich alemán y desaparecía el Imperio Austro-húngaro, que ya había sido dividido entre la República de Austria, el Reino de Hungría y la neonata República de Checoslovaquia. Las potencias centrales sufrieron pérdidas territoriales y muchas poblaciones quedaron encerradas dentro de las nuevas fronteras de otros Estados. Hungría se independizó de Austria el 16 de noviembre de 1918 y sus nuevas fronteras, establecidas en el Tratado de Trianón, implicaban la pérdida de aproximadamente tres millones de ciudadanos de origen húngaro y numerosos territorios, siendo los más importantes: parte de Transilvania pasó al Reino de Rumanía y Croacia-Eslavonia, Voivodina y Bosnia y Herzegovina pasaron al Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, Eslovaquia se unió a Bohemia y Moravia para formar la República de Checoslovaquia, parte del Burgerland formó parte de la República de Austria, Italia se anexionó el Tirol del Sur y la ciudad de Fiume. Hungría perdió más de 232.000 kilómetros cuadrados, con población magiar, en beneficio de Rumanía, Checoslovaquia y Yugoslavia. Con motivo del colapso producido en el país se declaró la breve República Soviética de Hungría y los Aliados de la Triple Entente facilitaron el gobierno del almirante Miklós Horthy<sup>605</sup> en noviembre de 1919.

Después del período comunista de Béla Kun, Hungría era un Reino sin rey y su regente y Jefe de Estado, Miklós Horthy, asumió de forma autoritaria todas las competencias de un Estado que había perdido el 63,5% de su población. Se estima que más de 3 millones de étnia magiar quedaron recluidos entre las fronteras de los países circundantes y que antes pertenecían a la “Gran Hungría”. Casi 2 millones de húngaros quedaron en Rumanía, sobre todo en Transilvania, más de un millón en Checoslovaquia, especialmente en Eslovaquia, y más de medio millón de magiares pasaron a formar parte de Yugoslavia. En varios de estos países se llevó a cabo una política de “nacionalización” de la minoría húngara, incluso después de la Segunda Guerra Mundial muchos ciudadanos húngaros, también los de origen alemán en Bohemia, fueron expulsados de Checoslovaquia. Con anterioridad a la Gran Guerra<sup>605</sup> los húngaros representaban el 30 % de la población de Eslovaquia, es decir más de 884.000 y en

El mapa de Europa tras la Primera Guerra Mundial sería el embrión de la Segunda Guerra Mundial y todo ello debido a la política de Estados Unidos y, especialmente, de la peculiar ideología del presidente Woodrow Wilson<sup>606</sup>. El ideario wilsoniano se fundamentaba en principios raciales y políticos, como la promoción de la autodeterminación de los grupos étnicos y la difusión del sistema democrático y las libertades incluso por la fuerza cuando los pueblos no eran capaces de gobernarse a si mismo<sup>607</sup>. De los “Catorce Puntos de Wilson” el fundamental que afectó al mapa de la región de los Balcanes fue el 10, pero también hay que tener en consideración los puntos 9 y 11<sup>608</sup>. Esta fragmentación de

---

la Rutenia ucraniana había más 180.000 magiares, En la región rumana de Transilvania los magiares alcanzaban el 32 % de la población, es decir más de un millón y medio de habitantes, y en Yugoslavia, especialmente en Voivodina y Croacia, los magiares eran una minoría muy significativa. Esta es la herencia que ha llegado al siglo XXI y podría ser una bomba de relojería dentro de una Unión Europea ampliada hacia los Balcanes occidentales, situación que debería ser tenida en cuenta durante las negociaciones.

<sup>606</sup> Estados Unidos había declarado su neutralidad en la Gran Guerra en agosto de 1914 pero, como consecuencia del hundimiento del trasatlántico británico *Lusitania* el 7 de mayo de 1915, donde murieron un centenar de ciudadanos estadounidenses, el 6 de abril de 1917 el Congreso declaró la guerra a Alemania. En la Conferencia de Paz de París el presidente de Estados Unidos, Thomas Woodrow Wilson, impuso su “teoría del derecho al autogobierno de los pueblos” que presentó en el discurso conocido como los “Catorce Puntos de Wilson” que dirigió al Congreso el 8 de enero de 1918.

<sup>607</sup> La hipocresía del presidente norteamericano ha permanecido en la historia de las ignominias pues su filosofía del pacifismo wilsoniano era contradictoria con sus acciones en el exterior, como la ocupación de Veracruz en abril de 1914 tras una disputa con el presidente de México Victoriano Huerta. En política interior, a él se debe la adquisición de las Islas Vírgenes a Dinamarca en 1917, el establecimiento de la Reserva Federal en 1913 y la promulgación de la *Clayton Antitrust Bill* en 1914. En 1919 el presidente Woodrow Wilson obtuvo el Premio Nobel de la Paz por su contribución al establecimiento de la Liga de las Naciones, a la que Estados Unidos no perteneció.

<sup>608</sup> Los puntos que modificaron el mapa de la región de los Balcanes eran los siguientes:

9. Reajuste de las fronteras italianas de acuerdo con el principio de la nacionalidad.

10. Oportunidad para un desarrollo autónomo de los pueblos del Imperio Austro-húngaro.

11. Evacuación de Rumanía, Serbia y Montenegro, concesión de un acceso al mar a Serbia y arreglo de las relaciones entre los Estados balcánicos de acuerdo con sus sentimientos y el principio de nacionalidad.

Se reproduce el texto original de los tres puntos fundamentales de los “Catorce Puntos del Presidente Woodrow Wilson” que cambiaron el mapa de Europa:

IX. *A readjustment of the frontiers of Italy should be effected along clearly recognizable lines of nationality.*

X. *The peoples of Austria-Hungary, whose place among the nations we wish to see safeguarded and assured, should be accorded the freest opportunity to autonomous development.*

XI. *Rumania, Serbia, and Montenegro should be evacuated; occupied territories restored; Serbia accorded free and secure access to the sea; and the relations of the several Balkan states to one*

Europa y de los Balcanes soberbio hasta la actualidad y la Unión Europea podría ser el bálsamo que reunificara a los minúsculos países mosaicos resultantes de la política de Wilson.

El origen de las Naciones Unidas se encuentra en la Liga de las Naciones, fundamentada en el número 14 de los “Catorce puntos de Wilson”<sup>609</sup>. El ideario “pacifista” del presidente Wilson motivó la iniciativa de establecer una organización internacional que garantizase tanto los derechos a la integridad territorial de todos los Estados como a promover la autonomía “de los pueblos del Imperio Austro-húngaro”. Por el Tratado de Saint-Germain-en-Laye, firmado el 10 de septiembre de 1919 entre las potencias vencedoras y Austria, se reconocía la independencia del Reino de Hungría, que ya gozaba de autonomía dentro del Imperio, y nacieron nuevos Estados en Europa central y los Balcanes: Checoslovaquia y Yugoslavia. Además, el tratado preveía la celebración de un referéndum en la provincia de Carintia, de mayoría eslava, cuyo resultado fue favorable a la permanencia en Austria.

Los territorios perdidos por Austria en los Balcanes pasaron a formar parte del Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, que se transformaría en Yugoslavia. Austria y Hungría perdían la salida al mar Adriático. Italia se anexionaba los territorios del Trentino, el Tirol del Sur, donde todavía se habla alemán, Trieste e Istria y otros enclaves en la costa del Adriático mientras que, en el norte, la Galitzia se integraba en la naciente Polonia. El Imperio contaba

---

*another determined by friendly counsel along historically established lines of allegiance and nationality; and international guarantees of the political and economic independence and territorial integrity of the several Balkan states should be entered into.*

<sup>609</sup> El número 14 de los “Catorce puntos de Wilson” contemplaba que “una asociación general de naciones, debe ser constituida mediante acuerdos específicos con el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integridad territorial tanto a los pequeños como a los grandes Estados”. Fue el origen del nacimiento de la Sociedad de Naciones, a la que su promotor, Estados Unidos, no perteneció porque el Senado rechazó su firma. En el borrador del Preámbulo del documento que Wilson propuso para la constitución de la Liga de las Naciones dice: “*In order to secure peace, security, an orderly government by the prescriptions of open and honorable relations...the Powers signatory to this covenant and agreement jointly and severally adopt this constitution of the League of nations*”. Preamble, Woodrow Wilson’s first typed draft of the League of Nations, ca. September 8, 1918. Woodrow Wilson Papers, Manuscript Division, Library of Congress.

con unos 12 millones de habitantes de habla alemana antes de la Gran Guerra y aproximadamente seis millones de ciudadanos de idioma alemán, quedaron dentro de los nuevos Estados, en los Sudetes de Checoslovaquia, en el Tirol del Sur, el Alto Adagio con unos 200.000 germano hablantes, en Italia, y otras minorías en Hungría y Rumanía, que recuperó territorios con minoría rumana en el Imperio. El territorio de Austria quedó reducido a unos 84.000 kilómetros cuadrados, es decir el 25 % de la superficie anterior, y con una población de unos 6 millones de habitantes. Checoslovaquia heredó el 70 % del potencial industrial del Imperio, convirtiéndose en la cuarta potencia industrial de Europa durante el período de entreguerras, y Hungría se convirtió en un gran país agrícola.

Como subraya el profesor Francisco Aldecoa "...el proceso de integración europea es la historia de un éxito en el que a lo largo de sesenta años –sus sesenta años de vida- se ha cambiado la faz de Europa, consiguiendo en gran medida la paz entre los europeos, la prosperidad económica, la consolidación de la democracia y el desarrollo de una sociedad del bienestar madura"<sup>610</sup>. La historia de Yugoslavia es un ejemplo a pequeña escala de los avatares que ha sufrido la Historia de Europa. La exposición del tránsito del Imperio Austro-húngaro al mosaico post bélico debe ser tomada en cuenta si se pretende no sufrir los mismos errores que se cometieron durante las ampliaciones de 2004 y 2007. En la región de los Balcanes dos de las repúblicas que formaban parte de la República Socialista Federativa de Yugoslavia, Eslovenia y Croacia, forman ya parte de la Unión Europea y ahora el resto de las regiones primitivas de Yugoslavia y Albania desean integrarse en la Unión. Sobre Kosovo pesa la oposición a su reconocimiento como Estado independiente de algunos Estados miembros de la Unión, entre ellos España. Las peculiares características de Kosovo podrían constituir una carga de profundidad si se integrara en la Unión Europea sin el beneplácito de Serbia.

---

<sup>610</sup> Aldecoa Luzárraga, Francisco. La diplomacia europea como diplomacia común, Marcial Pons, Madrid 2011, p. 19.

¿Se ha estudiado la repercusión que hubiera tenido la integración de Yugoslavia en la Unión Europea antes de 1991, cuando comenzaron los movimientos separatistas y la desintegración del país? Aunque en política no se puede especular sobre hechos futuribles lo cierto es que la Unión Europea siempre mantuvo estrechas relaciones con la Yugoslavia de Tito y tras su muerte, en 1980, se podría haber adoptado una decisión política que hubiera culminado con la integración de Yugoslavia antes que los PECO. Ahora las negociaciones entre la Unión Europea y cada una de las antiguas repúblicas deben tener en consideración las premisas que hemos considerado más arriba.

Los Balcanes siguen siendo una región multicultural, multirracial y multirreligiosa, con un elemento adicional incontestable: aun permanecen los odios entre las distintas etnias. Además, casi todos los Estados balcánicos se encuentran entre los países más corruptos de Europa e, incluso, del mundo. Y este es un elemento muy importante que hay que tener en consideración cuando se aplique una estrategia específica que haga posible una condicionalidad más efectiva que en la ampliaciones del pasado. En el Informe de Transparency International de 2019 sobre la corrupción en el mundo se destaca que sólo Montenegro, con una puntuación en la tabla de 45 y rango 66, está mejor situado que dos países que son ya miembros de la Unión, Hungría y Rumania con una puntuación de 44 ambas. El Índice de Percepción de la Corrupción correspondiente al Informe de Transparency Internacional sitúa a los Estados balcánicos en una posición muy desventajosa, con las siguientes puntuaciones: Serbia 39, Bosnia y Herzegovina y Kosovo 36 y Macedonia del Norte y Albania 35. Y según el CPI de 2021, publicado en enero de 2022, Serbia obtiene una puntuación de 38, Bosnia 35, Kosovo y Macedonia del Norte 39 y Albania 35<sup>611</sup>.

---

<sup>611</sup> Al final de este trabajo se han incluido anexos con estos datos correspondientes no sólo a los países balcánicos sino también a todos los actuales Estados miembros de la Unión Europea. Corruption Perception Index (CPI), Transparency International, 2019 y 2021.

La región balcánica, denominada incorrectamente con frecuencia como península balcánica, fue el primer banco de pruebas para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, como señala el profesor Palomares en la obra citada anteriormente<sup>612</sup>. Parece que en el siglo XXI no se han tenido en cuenta las características del Imperio Austro-húngaro, embrión de varios de los Estados balcánicos que ahora pretenden integrarse en la Unión Europea. En efecto, el Imperio de los Habsburgo antes de la Gran Guerra era un Imperio multicultural, multiétnico y multireligioso. Estas características fueron cruciales, pero no las únicas causas, para comprender la implosión de la República Federativa Socialista de Yugoslavia<sup>613</sup> a finales del siglo XX.

La Yugoslavia del mariscal Josif Tito era un país estable, alejado de la órbita de Moscú y con gran predicamento mundial, incluso gozaba de las simpatías de la Comunidad Económica Europea con la que mantenía unas relaciones comerciales privilegiadas, como ya hemos expuesto. Tito, de origen croata, falleció en 1980 y el país pronto se sumió en grandes tensiones étnicas y en una importante crisis económica. Fue en 1991 cuando Yugoslavia se desintegró tras la política adoptada por Serbia y los intentos separatistas de Eslovenia y Croacia que se convirtieron en una guerra civil, étnica y excluyente. En 1992 otras dos repúblicas, Bosnia y Herzegovina y Macedonia se separaron de la República Federativa de

---

<sup>612</sup> Fue un gran fracaso y no relativo como dice Palomares: “El fracaso relativo de la política exterior y de seguridad común establecida en Maastricht no sólo viene determinado por el sentimiento, ampliamente compartido, de la ciudadanía europea cuando juzgó la actuación de la Unión Europea en la guerra de la antigua Yugoslavia, citación que vuelve a producirse actualmente en Kosovo, sino también cuando valora la falta de voluntad política por parte de la mayoría de los Estados comunitarios para dar un paso más en este ámbito”. Palomares Lerma, Gustavo y Moreno Juste, Antonio. La integración política europea, Ediciones Pirámides, Madrid 1999, p. 50.

<sup>613</sup> El país adoptó sucesivos nombres conforme a las vicisitudes históricas que atravesó la región. Desde el 1 de diciembre de 1918 hasta octubre de 1929 se denominó Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos. La monarquía fue abolida al término de la Segunda Guerra Mundial, cuando el país fue liberado de la ocupación nazi, y el nombre adoptado fue República Federal Popular de Yugoslavia desde 1945. En 1963 el nombre del país mutó a República Federativa Socialista de Yugoslavia y estaba formado por las Repúblicas Socialistas de Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Macedonia, Montenegro y Serbia donde se incluían las regiones autónomas de Kosovo y Voivodina.

Yugoslavia en medio de una confrontación con Serbia. La independencia de los territorios de Yugoslavia dio a luz a nuevos mini Estados pero los problemas heredados de las guerras mundiales aun permanecían en la sombra pues no olvidemos que Croacia tuvo que resolver sus disputas fronterizas con Eslovenia antes de su adhesión a la Unión Europea<sup>614</sup>.

Con la firma del tratado de adhesión el 9 de diciembre de 2011 Croacia se convirtió en el Estado miembro número 28 de la Unión Europea, y el segundo de los Balcanes después de Eslovenia, el 1 de julio de 2013. La solicitud de adhesión del gobierno croata tuvo lugar el febrero de 2003, siendo aceptada en marzo de 2004, e iniciándose las negociaciones en octubre de 2005, que se extendieron hasta junio de 2011. En este caso el parlamento croata ratificó el ingreso de Croacia en la Unión el 9 de marzo de 2013 tras el referéndum en el que el 70 % de los votantes se pronunciaron a favor. Croacia había culminado las fases de negociación cumpliendo con los Criterios de Copenhague y, fundamentalmente, adoptando el acervo comunitario, beneficiándose de la situación política en la región para acelerar las negociaciones para la adhesión. En el Tratado de adhesión de Croacia se incluyeron las dos tradicionales cláusulas de salvaguardia por un período de tres años. Durante las negociaciones, entre otros condicionantes se adoptaron los instrumentos *Annual Progress Reports, Regular Reports, and the SAP Reports* y el *Interim Report*. En cambio, la Comisión no propuso el establecimiento de ningún mecanismo de verificación, aunque se aplicaron los criterios de condicionalidad de forma específica.

En 1992 los restos del país se transformaron en la República Federal de Yugoslavia, que perduró hasta 2003, y que incluía solamente Serbia y Montenegro. La minoría de etnia albanesa, constituida en ejército irregular de la provincia de Kosovo, combatió a Serbia. La guerra fratricida condujo a devastadores crímenes étnicos y religiosos por todos los

---

<sup>614</sup> Croacia tuvo que llegar a un acuerdo con Eslovenia para delimitar la frontera terrestre y marítima en el golfo de Piran, heredadas de la disolución del Territorio Libre de Trieste, por lo tanto es un vestigio de las guerras mundiales en Europa.

contendientes y la OTAN, sin mandato alguno, bombardeó Belgrado, la capital de Serbia. La inactividad de la Unión Europea para pacificar la región demostró la falta de unidad en el seno de la Unión, situación aprovechada por Estados Unidos y sus aliados más fieles dentro de la Unión Europea. Las Naciones Unidas decidieron asumir el “protectorado temporal” de Kosovo a partir de 1999. En 2006, Montenegro se escindió de la unión con Serbia, que actualmente es el último residuo de la antigua Yugoslavia. Para comprender la evolución de los acontecimientos es necesario observar la composición religiosa y étnica de la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia:

Serbios – Ortodoxos – 8.140.000 – 36,3 %

Croatas – Católicos – 4.428.000 – 19,8 %

Bosnios – Musulmanes – 2.000.000 – 8,9 %

Eslovenos – Católicos – 1.754.000 – 7,8 %

Albaneses – Musulmanes - 1.730.000 – 7,7 %

Macedonios – Ortodoxos - 1.340.000 – 6%

Los Balcanes occidentales pendientes de la adhesión a la Unión están formados por los actuales territorios de Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia con su provincia de Kosovo independizada de forma unilateral, y la República de Macedonia del Norte, denominada durante algún tiempo Antigua República Yugoslava de Macedonia (FYROM).

### **6.1.2 Aproximación UE-Estados de los Balcanes occidentales**

Los antecedentes hay que buscarlos en los objetivos declarados de la Unión Europea de “promover la paz, la estabilidad y el desarrollo económico en los Balcanes occidentales y

abrir una vía para su posible integración en la Unión”<sup>615</sup>. Esta declaración podría parecer jocosa y contradictoria con la política seguida por la Unión Europea en la región de los Balcanes pues, por un lado, ha promovido la independencia de las pequeñas repúblicas de la extinta Yugoslavia y, por otra parte, pretende “promover la paz, la estabilidad... y su posible integración en la Unión”. En 1999, la Unión Europea promovió el Proceso de Estabilización y Asociación, para impulsar las relaciones entre la Unión y los países de los Balcanes. Igualmente, la Unión estableció Pactos de Estabilidad, donde se involucran otros actores internacionales. En 2008, el Pacto de Estabilidad fue sustituido por el Consejo de Cooperación Regional. En el Consejo Europeo de Salónica de 2003 se acordó que todos los países participantes en el Proceso de Estabilización y Asociación eran candidatos potenciales para el ingreso en la Unión. Esta «perspectiva europea» se reafirmó en la estrategia de la Comisión para los Balcanes occidentales de febrero de 2018 y en la Declaración de Sofía tras la cumbre UE-Balcanes occidentales, celebrada en Sofía el 17 de mayo de 2018. Los fundamentos jurídicos en los que se basan las relaciones de la Unión Europea con los Estados de los Balcanes occidentales se encuentran en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE):

- Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE): acción exterior de la Unión.
- Artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): acuerdos comerciales internacionales.
- Artículo 49 del TUE: criterios para solicitar el ingreso en la Unión y criterios de adhesión. El Parlamento debe aprobar el ingreso de un nuevo Estado en la Unión.

---

<sup>615</sup> Parlamento Europeo. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. André De Munter, 12. 2019. Muchas informaciones y datos utilizados en este apartado proceden de las webs de las Instituciones Europeas.

Aunque ya nos hemos referido a los instrumentos utilizados para desarrollar las relaciones de la Unión Europea con los Estados de los Balcanes occidentales vamos a realizar un breve resumen metódico, siguiendo las fichas temáticas sobre la Unión Europea publicadas por el Parlamento Europeo:

#### A. Proceso de Estabilización y Asociación

El Proceso de Estabilización y Asociación, iniciado en 1999, es el marco estratégico de apoyo a la progresiva aproximación de los países de los Balcanes occidentales a la Unión. Se basa en las relaciones contractuales bilaterales, la asistencia financiera, el diálogo político, las relaciones comerciales y la cooperación regional. Las relaciones contractuales adoptan la forma de Acuerdos de Estabilización y Asociación<sup>616</sup> (AEA). Estos acuerdos prevén el establecimiento de una cooperación política y económica, así como de zonas de libre comercio con los diferentes países. Sobre la base de principios democráticos comunes, los derechos humanos y el Estado de Derecho, cada AEA establece estructuras de cooperación permanentes. El Consejo de Estabilización y Asociación supervisa la aplicación y la ejecución de cada acuerdo, que está asistido por el Comité de Estabilización y Asociación. Y una Comisión Parlamentaria de Estabilización y Asociación garantiza la cooperación entre los Parlamentos de los países de los Balcanes occidentales y el Parlamento Europeo. El Parlamento participa en el Proceso de Estabilización y Asociación, y su aprobación ha sido necesaria para la celebración de todos los AEA (Artículo 218, apartado 6, del TFUE).

Desde la entrada en vigor del AEA con Kosovo, el abril de 2016, la Unión tiene Acuerdos de Estabilización y Asociación en vigor con todos los países candidatos y candidatos potenciales de los Balcanes occidentales. En el caso de Kosovo, se trata de un acuerdo exclusivamente de la Unión, que los Estados miembros no tienen que ratificar. El

---

<sup>616</sup> El título de Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) está más popularizado en su versión en inglés “*Stabilization and Association Agreement*” (SAA) y el de Proceso de Estabilización y Asociación por “*Stabilization and Association Process*” (SAP).

comercio y los aspectos comerciales de los AEA se regulan mediante acuerdos interinos ya que el comercio es competencia exclusiva de la Unión.

#### B. Proceso de adhesión

Los países que soliciten la adhesión a la Unión deben cumplir los Criterios de Copenhague. Cuando un país es reconocido como candidato, el proceso sigue un ritmo que depende de los méritos y reformas de cada país. Un país candidato debe adoptar y aplicar toda la legislación de la Unión, es decir el acervo comunitario. La Comisión elabora los informes anuales por países sobre el progreso realizado. Todas las decisiones importantes son adoptadas por el Consejo por unanimidad. El Tratado de adhesión tiene que ser aprobado por el Parlamento y el Consejo, antes de su ratificación en los Parlamentos. Los países candidatos y candidatos potenciales reciben ayuda financiera para realizar las reformas necesarias. Desde 2007, la financiación de la preadhesión de la Unión se canaliza través del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP).

#### C. Cooperación regional

Uno de los objetivos del Proceso de Estabilización y Asociación es fomentar la cooperación entre los propios países de la región en grandes áreas, como el enjuiciamiento de los crímenes de guerra, las cuestiones transfronterizas, los refugiados y la lucha contra la delincuencia organizada. Un componente específico del IAP se centra en la cooperación regional y los programas transfronterizos. El Consejo de Cooperación Regional (CCR), con sede en Sarajevo, opera guiado por el Proceso de Cooperación de Europa Sudoriental (PCES). El CCR tiene como objetivo apoyar las aspiraciones europeas y euroatlánticas de aquellos de sus miembros que no pertenecen a la Unión, así como fomentar la cooperación en ámbitos como el desarrollo social y económico, la energía y las infraestructuras, la justicia y los asuntos de interior, la seguridad, el desarrollo de capital humano y las relaciones

parlamentarias. El CCR cuenta con la participación y el apoyo de la Unión y de muchos de sus Estados miembros. Otra importante iniciativa regional es el Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio (ACELC).

#### D. Régimen de exención de visado

Los ciudadanos de las Repúblicas de Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia pueden viajar sin visado a los países del espacio Schengen desde diciembre de 2009, y los ciudadanos de Albania y Bosnia y Herzegovina, desde noviembre de 2010. En enero de 2012 se inició un diálogo con Kosovo para la liberalización del régimen de visados. En julio de 2018 la Comisión confirmó que Kosovo había cumplido el último criterio.

Los Estados de los Balcanes occidentales “están involucrados en una asociación progresiva con el objetivo de estabilizar la región y establecer un área de libre comercio. El AEA establece objetivos políticos y económicos comunes, aunque la evaluación del progreso se basa en los méritos propios de los países”. El Proceso se propuso en junio de 1999 y en noviembre de 2000, durante la Cumbre de Zagreb, la Unión Europea confirmó el Proceso de Estabilización y Asociación que se fortaleció en la Cumbre de Salónica de 2003<sup>617</sup> encaminado al acercamiento de la región a la Unión y reafirmando los valores democráticos, la modernización de las Administraciones y el establecimiento de una economía de mercado plena ignorando las interferencias estatales del pasado, reproduciendo la condicionalidad impuesta en anteriores ampliaciones. Era, en definitiva, un proceso preparatorio para una eventual integración de los Estados de la región en la Unión. Actualmente Serbia y Montenegro se encuentran en proceso de negociaciones y Albania y la República de Macedonia del Norte gozan del status de países candidatos. Bosnia y Herzegovina está

---

<sup>617</sup> El texto original en inglés dice: “*Western Balkan countries are involved in a progressive partnership with a view of stabilising the region and establishing a free-trade area. The SAP sets out common political and economic goals although progress evaluation is based on countries' own merits*”. Proceso de Estabilización y Asociación, *Stabilisation and Asociación Process (SAP)*. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap_en).

considerada como país candidato potencial, lo que significa que el Consejo prevé su futura adhesión, cuando reúna las condiciones exigidas por la Unión. En cuanto a Kosovo es un país candidato potencial pero su situación es muy conflictiva ya que su independencia de Serbia no ha sido reconocida por todos los Estados miembros de la Unión Europea, entre ellos España..

Mediante el Proceso de Estabilización y Asociación, los países de los Balcanes occidentales tienen acceso a la concesión de las Preferencias Comerciales Autónomas (*Autonomous Trade Measures*) que permiten a los productos procedentes de esos países la entrada en la Unión sin derechos de aduana o de restricciones cuantitativas, desde el año 2000. En algunos casos las Preferencias Comerciales Autónomas han sido sustituidas por Acuerdos de Estabilización y Asociación dirigidos al establecimiento de un área de libre comercio y la liberalización de los servicios con la Unión Europea. También incluye el establecimiento de reglas de competencia, las ayudas de Estado, etc. Se eliminan los límites máximos de los aranceles aplicados a los productos industriales y se facilita el acceso de los productos agrícolas y pesqueros al mercado de la Unión, aunque se mantienen algunas restricciones a algunos productos. La Comisión Europea controlaría la evolución del Proceso mediante dos informes anuales. Se estableció también el Instrumento de Asistencia Pre-Adhesión (IPA) para garantizar la asistencia financiera a los Estados balcánicos.

Albania venía beneficiándose de las Preferencias Comerciales Autónomas que la Unión Europea le había concedido en 2000. Las relaciones con la Unión se relanzaron con la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación, en junio de 2006, fortaleciendo las relaciones bilaterales y una cooperación más estrecha. Albania presentó la solicitud de adhesión a la Unión Europea el 28 de abril de 2009 y el Consejo Europeo le otorgó el status de país candidato, en junio de 2014, tras la recomendación favorable de la Comisión en octubre de 2013. La Comisión recomendó reiteradamente la apertura de negociaciones que

finalmente el Consejo aceptó en junio de 2018 y la dilación en la apertura de las negociaciones tuvo entre otras causas la oposición de Francia que pretendía incluir condiciones más restrictivas para la adhesión. Más adelante aludiremos a los informes de progreso preparados por la Comisión y que permitirán el inicio de las negociaciones para la adhesión. Albania se ha beneficiado de ayuda financiera del Instrumento Pre-Adhesión durante el período 2014-2020.

Las relaciones con Macedonia del Norte se remontan al Acuerdo de Estabilización y Asociación firmado el 9 de abril de 2001, junto con su Acuerdo interino sobre temas comerciales. Macedonia solicitó la adhesión a la Unión Europea en marzo de 2004 y, como veremos más adelante, en diciembre de 2005 el Consejo Europeo le otorgó el status de país candidato. Al existir la disputa con Grecia por el nombre del nuevo Estado, Antigua República Yugoslava de Macedonia (Former Yugoslav Republic of Macedonia – FYROM), surgido de la desmembración de Yugoslavia, el país heleno bloqueó reiteradamente el inicio de las negociaciones que la Comisión Europea había recomendado en 2009. El conflicto con Grecia terminó con el Acuerdo de Prespa y en febrero de 2019 Macedonia adoptó el nombre actual de República de Macedonia del Norte. No obstante Macedonia continuó percibiendo ayuda financiera mediante el Instrumento IPA II durante el período 2014-2020.

La situación política en Macedonia del Norte, como en la casi totalidad de los Estados balcánicos está infectada por la corrupción y la ineficaz gestión de los asuntos civiles, además de que el Estado de Derecho no logra imponerse, con un sistema judicial ineficaz y una Administración pública deficiente. Con motivo de la renuncia del primer ministro Zoran Zaev se han previsto elecciones parlamentarias en abril de 2020. Durante la guerra de Kosovo, en 1999, Macedonia recibió más de 350.000 refugiados albaneses que originaron enfrentamientos étnicos que terminaron con un acuerdo firmado el 13 de agosto de 2001.

Por lo que se refiere a Serbia, en la Cumbre de Zagreb de noviembre de 2000 se impulsaron las relaciones con la Unión con el establecimiento del Proceso de Estabilización y Asociación para promover las reformas necesarias que condujeran a las condiciones para una eventual adhesión de Serbia a la Unión Europea. Sería el embrión del Acuerdo de Estabilización y Asociación, firmado entre ambas partes el 29 de abril de 2008 aunque su ratificación tuvo que superar numerosos obstáculos. Serbia había solicitado el ingreso en la Unión Europea en diciembre de 2009. Mientras tanto estaba vigente el Acuerdo interino desde 2010 que permitió la liberalización de restricciones arancelarias con algunas limitaciones. En 2012 la Unión reconoció a Serbia el status de país candidato tras el cumplimiento de las exigencias impuestas al país en sus relaciones con Kosovo. El Consejo Europeo de 27 y 28 acordó las líneas para las negociaciones de adhesión cuyo mandato fue aprobado en diciembre de 2013. A partir de 1 de enero de 2014 la liberalización comercial es total entre ambas partes. Las negociaciones se iniciaron el 21 de enero de 2014 en la Primera Conferencia para la Adhesión UE-Serbia. El país goza de ayuda financiera de la Unión mediante el Instrumento de Ayuda Pre-Adhesión (IPA) desde 2007. En 2019, la crisis política que arrastra Serbia ha conducido a la oposición a ausentarse del Parlamento y a boicotear las elecciones previstas para mayo de 2020, lo que pone en peligro la fecha de la Adhesión prevista para el año 2025.

Las relaciones de la Unión Europea con Montenegro se encuentran en el marco del Proceso de Estabilización y Asociación, acordado en la Cumbre de Zagreb de noviembre del año 2000 a la que nos hemos referido más arriba, ya que se trataba de una política de cooperación con los países de la región, con los mismos objetivos de reformas y adopción de una economía de mercado real para facilitar la eventual adhesión del país a la Unión Europea. En la Cumbre de los Balcanes occidentales de Tesalónica, que tuvo lugar en 2003, se reforzaron las condiciones para establecer el marco apropiado compatible con los principios

políticos, comerciales y económicos de la Unión Europea, mediante un Acuerdo de Estabilización y Asociación que fue firmado en mayo de 2007. Como era habitual, el Acuerdo interino, adoptado en 2008, fue el marco para promover la cooperación y las reformas en el área comercial, agricultura, energía, armonización aduanera, etc. En el mismo año Montenegro solicitó la adhesión a la Unión y tras los informes favorables de la Comisión Europea, el Consejo le otorgó el status de país candidato para la adhesión en 2010, cuyas negociaciones siguen su proceso. La apertura de negociaciones tuvo lugar en junio de 2012. Al igual que los demás Estados balcánicos, Montenegro se ha beneficiado de ayuda financiera desde 2007 mediante el Instrumento Pre-Adhesión con objeto fundamentalmente de las reformas en la Administración, el sistema judicial y otros sectores básicos de la economía. Montenegro sufre una crisis política parecida a la de Serbia con enfrentamientos entre los partidos políticos representados en el Parlamento, fundamentalmente con motivo de la ley de libertad religiosa, y la amenaza de boicot de las elecciones generales de 2020. Igual que en la situación de otros Estados balcanicos la previsión de la adhesión de Montenegro en 2025 parece irrealizable.

Por último, el origen de las relaciones de la Unión Europea con Bosnia y Herzegovina se deriva del Proceso de Estabilización y Asociación acordado en la Cumbre de Zagreb, de noviembre de 2000, para los Balcanes occidentales. Como en el caso de los demás Estados de los Balcanes, el Acuerdo de Estabilización y Asociación firmado el 16 de junio de 2008 regula las relaciones políticas y económicas mientras que el Acuerdo interino contemplaba las relaciones de las cuestiones comerciales. La falta de cooperación en el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos fue la causa del retraso en su validez. En 2003 la Unión Europea otorgó a Bosnia y Herzegovina el status de candidato potencial a la adhesión en la Cumbre de Tesalónica imponiendo al país las mismas condicionalidades que a los demás países balcánicos candidatos a la integración en la Unión. Bosnia y Herzegovia

solicitó la adhesión a la Unión el 15 de febrero de 2016. Las negociaciones están congeladas debido a la falta de cooperación y a la crisis política en el Parlamento. El país se ha beneficiado de ayudas financieras de la Unión mediante el Instrumento Pre-Adhesión, aunque su ejecución ha pasado por numerosas vicisitudes.

El último territorio de los Balcanes occidentales es Kosovo, una provincia de Serbia que declaró su independencia de forma unilateral el 17 de febrero de 2008, con una superficie de 11.000 kilómetros cuadrados y una población de 1.740.000 habitantes de varias etnias y religiones. Más del 85 % de la población es de etnia albanesa, 6 % de serbios y el resto de otras etnias regionales. La religión mahometana es la mayoritaria con un 90%, los ortodoxos son el 6 % y los católicos un 2 %. Tanto el albanés como el serbocroata son los dos idiomas oficiales del territorio. La independencia no ha sido reconocida por 5 Estados miembros de la Unión Europea: Chipre, Eslovaquia, Grecia, Rumanía y España. Además, como es obvio, ni Serbia ni Bosnia y Herzegovina han reconocido a Kosovo como Estado independiente, aunque Serbia y Kosovo han firmado el Acuerdo de Bruselas en abril de 2013 con objeto de normalizar las relaciones. Desde el 1 de abril de 2016 está en vigor el Acuerdo de estabilización y Asociación de la Unión Europea con Kosovo. Para la apertura de negociaciones dirigidas a una eventual adhesión a la Unión aun queda mucho camino que recorrer y, por el momento, las barreras parecen insalvables a pesar de los intentos de la Unión Europea y de los intereses de algunos Estados miembros. Kosovo está reconocido como candidato potencial a la adhesión a la Unión Europea<sup>618</sup>.

---

<sup>618</sup> El primer ministro kosovar envió un mensaje conminatorio a la UE que no debe ser aceptado: “*Le nouveau Premier ministre du Kosovo lance une forme d'avertissement à l'UE. Lors d'une interview pour Euronews, Albin Kurti demande la reconnaissance par tous les Etats membres de l'indépendance de son pays. Le message est en fait envoyé au chef de la diplomatie européenne. Le responsable kosovar appelle l'Espagnol Josep Borrell, dont le pays ne reconnaît pas Pristina, d'agir au nom de l'Union et de ne pas suivre une ligne nationale. Pour le dirigeant kosovar nier cette réalité provoquera 'davantage de dommages'*”. *Le Premier ministre du Kosovo appelle l'ensemble de l'UE à reconnaître l'indépendance de son pays*, Euronews, 27.2.2020.

### 6.1.3 Nuevas estrategias en la ampliación hacia los Balcanes occidentales

Con motivo de la firma del Tratado de Adhesión de Croacia<sup>619</sup> que convertiría a esta República de la antigua Yugoslavia en el 28º Estado miembro de la Unión, el presidente Durao Barroso subrayaba la permanencia de los mismos criterios de condicionalidad adoptados en el Consejo de Copenhague de 1993, tal como hemos recordado anteriormente. Había un mensaje subliminal en el discurso del presidente Barroso al referirse a la política de la Unión respecto a los países candidatos y los que en el futuro pudieran solicitar la integración: *“We should therefore not let the economic crisis overshadow this very important European policy. The current crisis is serious. But, we should not let it affect the Union’s basic commitment towards the other countries of the region”*. Además en la Resolución del Parlamento Europeo sobre la solicitud de ingreso de Croacia como miembro de la Unión Europea se subraya que *“la perspectiva de la adhesión a la UE es un poderoso incentivo para que los países candidatos y candidatos potenciales de la región que se encuentran en la vía de la integración europea realicen las reformas políticas, económicas y legislativas necesarias y consoliden la paz, la estabilidad y la reconciliación, sobre la base de unas buenas relaciones de vecindad”*<sup>620</sup>.

La Comisión Europea, en su Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *“La ampliación dos años después – Un éxito económico”* de 3 de mayo de 2006<sup>621</sup>, subraya que el fin de la integración de los países de Europa central y oriental era la

---

<sup>619</sup> Croacia se convirtió en Estado miembro de la UE el 1 de julio de 2013, después de que solicitara la adhesión el 21 de febrero de 2003.

<sup>620</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de diciembre de 2011, sobre la solicitud de ingreso de Croacia como miembro de la Unión Europea. DOUE C 165 de 11.6.2013 p. 19.

<sup>621</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2006, *“La ampliación dos años después-Un éxito económico”*. COM (2006) 200 final. No publicada en el Diario Oficial.

reunificación del continente con la prioridad política de transformar a estos países en auténticas democracias con un sistema de economía de mercado. En el apartado 4 subraya que “las expectativas económicas optimistas han quedado confirmadas”. Por lo tanto, como este objetivo no ha sido modificado, sigue vigente y aplicable al caso de las futuras adhesiones a la Unión. Como se ha podido observar, desde la Cumbre de Copenhague que estableció los criterios para la adhesión, el grado de complejidad de la estructura política, económica y social de los países candidatos ha sido mayor y la condicionalidad originaria se ha visto superada por las dificultades de su control.

El Reglamento del Consejo número 2666 de 5 de diciembre de 2000, relativo a la asistencia de la Unión Europea a los países de Europa Central y Oriental, los Balcanes y Turquía, modificaba otros Reglamentos y Decisiones anteriores, como así alude en su preámbulo<sup>622</sup>. Además, en el artículo 2 del Reglamento, recuerda cuáles son los objetivos de la asistencia financiera para ayudar a los beneficiarios en el proceso de estabilización y asociación, que trata en el apartado 2, al señalar que la asistencia debe servir para, entre otros fines, introducir las reformas necesarias compatibles con la democracia, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos de las minorías. Igualmente se alude concretamente a la independencia de los medios de comunicación y a la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. Por otra parte, se subraya la necesidad de adoptar un sistema de economía de

---

<sup>622</sup> En el preámbulo del Reglamento se subraya que: (5) “*The existing Community assistance should be expanded and redirected to adjust it to the European Union's political objectives for the region and, particularly, to contribute to the stabilisation and association process and increase the responsibility of recipient countries and entities in relation to that process.* (6) *To that end Community assistance will be focused mainly on building up an institutional, legislative, economic and social framework directed at the values and models subscribed to by the European Union and on promoting a market economy, with due regard for priorities agreed with the partners concerned.* (7) *A precondition for receiving assistance is that the recipients respect democratic principles, the rule of law, human and minorities rights, fundamental freedoms and the principles of international laws*”.

Council Regulation N° 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC. D. O. L 306 de 7 de diciembre de 2000, p. 1.

mercado estable y competitivo. Todas estas restricciones condicionales las hemos analizado anteriormente y son plenamente aplicables a la situación de los países candidatos de los Balcanes occidentales<sup>623</sup>.

Reiteramos que la tendencia evolutiva está presente en las relaciones exteriores durante el proceso de ampliación, como se puede constatar en las decisiones adoptadas por la Unión Europea en sus negociaciones con Croacia, Turquía y la antigua República Yugoslava de Macedonia<sup>624</sup>. Es evidente que la específica situación de los países candidatos procedentes de la antigua Yugoslavia y Albania en sus negociaciones para la adhesión debe someterse a unos procedimientos de condicionalidad más estrictos, además de que el seguimiento debería ser constante. Este reforzamiento de las medidas de control para verificar su cumplimiento podrían ser incluso más severas de las incluidas en la Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de julio de 2013, sobre la situación de los derechos fundamentales, aunque en este caso se

---

<sup>623</sup> En dos de los apartados del artículo 2 se subrayan algunos de los fines para los que debe destinarse la ayuda y se refieren a criterios de condicionalidad:

(b) *the creation of an institutional and legislative framework to underpin democracy, the rule of law and human and minority rights, reconciliation and the consolidation of civil society, the independence of the media and the strengthening of legality and of measures to combat organised crime;*

(c) *sustainable economic development and market-economy oriented economic reform;*  
*Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000, L 306 de 7 de diciembre de 2000, p. 3.*

<sup>624</sup> El Reglamento del Consejo de 17 de julio de 2006 relativo al establecimiento de un Instrumento de Pre Adhesión (IPA) para Croacia, Turquía y la antigua República Yugoslava de Macedonia, incluía en su artículo 21 la eventualidad de la suspensión de la asistencia en los siguientes términos: Artículo 21: – Suspensión de la asistencia:

3. “Respect for the principles of democracy, the rule of law, and for human rights and minority rights and fundamental freedoms is an essential element for the application of this Regulation and the granting of assistance under it. Community assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro and Serbia, including Kosovo, shall also be subject to the conditions defined by the Council in its Conclusions of 29 April 1997, in particular as regards the recipients’ undertaken to carry out democratic, economic and institutional reforms”.
4. “Where a beneficiary country fails to respect these principles or the commitments contained in the relevant Partnership with the EU or where progress towards fulfilment of the accession criteria is insufficient, the Council, acting by qualified majority on a proposal from the Commission, may take appropriate steps with regards to any assistance granted under this Regulation. The European Parliament shall be fully and immediately informed of any decision taken in this context.”

Council Regulation (EC) N° 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), D.O L 210 de 31 de Julio de 2006, p. 90.

refiere a Hungría<sup>625</sup>: Normas y prácticas en Hungría tras la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2012. (20112/2130 INI).

La mencionada Resolución del Parlamento, en los puntos 73 a 80, establece un apartado con explícitas “Recomendaciones destinadas a las instituciones de la UE sobre la creación de un nuevo mecanismo para la aplicación efectiva del artículo 2 del TUE”: Subraya la necesidad de solucionar el problema de la “paradoja de Copenhague”<sup>626</sup>, el examen periódico de si los Estados miembros respetan de manera consistente los valores fundamentales de la Unión y los requisitos de democracia y del Estado de Derecho, evitando los dobles raseros, que una futura revisión de los Tratados debería establecer una mejor distinción entre una fase inicial, destinada a valorar los riesgos de grave violación de los valores mencionados en el artículo 2 del TUE, y una fase posterior con un procedimiento más eficiente, y la creación de un nuevo mecanismo «Grupo de Alto Nivel de Copenhague» para garantizar el cumplimiento de los valores comunes consagrados en el artículo 2 del TUE por todos los Estados miembros; este mecanismo podría adoptar la forma de «Comisión de Copenhague», grupo de alto nivel, grupo de sabios o evaluación del artículo 70 del TFUE,

---

<sup>625</sup> La Resolución del Parlamento establece normas de seguimiento sobre el Estado infractor:

85. Pide a las autoridades húngaras que informen al Parlamento, a la Comisión, a las Presidencias del Consejo y el Consejo Europeo y al Consejo de Europa sobre la aplicación de las medidas solicitadas en el apartado 72;

86. Pide a la Comisión y al Consejo que designen cada uno un representante que, junto con el ponente y el ponente alternativo del Parlamento («diálogo a tres bandas del artículo 2»), procederán a un análisis de la información remitida por las autoridades húngaras sobre la aplicación de las recomendaciones contenidas en el apartado 72, así como a un seguimiento de posibles modificaciones futuras a fin de garantizar el cumplimiento del artículo 2;

87. Pide a la Conferencia de Presidentes que examine la conveniencia de recurrir a mecanismos previstos por el Tratado, en particular el apartado 1 del artículo 7 del TUE, si las respuestas de las autoridades húngaras no cumplen los requisitos del artículo 2 del TUE.

Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de julio de 2013, sobre la situación de los derechos fundamentales, aunque en este caso se refiere a Hungría<sup>625</sup>: normas y prácticas en Hungría tras la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2012. (20112/2130 INI).

<sup>626</sup> La situación conocida como «paradoja de Copenhague», consiste en que la UE mantiene una postura muy estricta en cuanto al respeto de los valores y normas comunes por los países candidatos, pero carece de instrumentos efectivos de vigilancia y sanción cuando los candidatos pasan a ser miembros.

Aunque los Tratados de adhesión de Bulgaria y Rumania incluían “super cláusulas de salvaguardia”, la seguridad jurídica del cumplimiento de las obligaciones previas a la adhesión y su continuidad durante el período posterior no era evidente. Como hemos señalado anteriormente, el Parlamento Europeo tuvo que proponer el establecimiento de mecanismos que fortalecieran la autoridad de las Instituciones comunitarias y reforzaran el cumplimiento de las obligaciones por los Estados una vez que fueran miembros. Era necesario eliminar las consecuencias indeseadas de la “paradoja de Copenhague” con los medios apropiados, especialmente con vistas a la eventual ampliación hacia los Balcanes occidentales.

Después de la experiencia de las adhesiones de 2004 y 2007 era necesario asegurar el cumplimiento de las obligaciones que imponen el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Adhesión, pero también era urgente que las Instituciones contaran con los medios adecuados para reaccionar a tiempo estableciendo un “diálogo a tres bandas del artículo 2” tras examinar las informaciones solicitadas al Estado miembro infractor. También es necesario acudir a otros mecanismos recogidos en el Tratado, en el supuesto de que la respuesta del Estado infractor no respetara lo previsto en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

Recordando la ruta de la aproximación entre la Unión Europea y los Estados balcánicos de Albania y Macedonia del Norte, en abril de 2018 la Comisión recomendó la apertura de negociaciones para la adhesión de ambos países. En el mes de junio, el Consejo de la Unión estableció la ruta para la apertura de las negociaciones conforme a los progresos de las áreas fundamentales. La Comisión realizó nuevas recomendaciones en el mes de mayo de 2019 con las que el Consejo daría su aprobación para el comienzo de las negociaciones, todo ello a la vista de la Cumbre de Zagreb prevista para el 6-7 de mayo de 2020.

El 5 de febrero de 2020 la Comisión Europea presentó una propuesta que refuerza el papel de los Estados miembros durante el proceso de adhesión de nuevos Estados. El comisario de Vecindad y Ampliación, Olivér Várhelyi, comenzó declarando que “La ampliación de la Unión Europea a los Balcanes Occidentales es una prioridad para la Comisión. Estamos trabajando en tres vías: en primer lugar, hoy proponemos pasos concretos sobre cómo mejorar el proceso de adhesión. Si bien estamos fortaleciendo y mejorando el proceso, el objetivo sigue siendo la adhesión y la plena integración en la UE. En segundo lugar, y paralelamente, la Comisión mantiene firmemente sus recomendaciones para abrir negociaciones de adhesión con Macedonia del Norte y Albania y pronto proporcionará una actualización sobre el progreso realizado por estos dos países. En tercer lugar, en preparación de la Cumbre UE-Balcanes Occidentales en Zagreb en mayo, la Comisión presentará un plan de desarrollo económico y de inversión para la región”<sup>627</sup>. Por la situación que actualmente está atravesando el continente europeo debido a la crisis sanitaria, y especialmente algunos Estados miembros de la Unión, estaba en el aire la celebración de la Cumbre UE-Balcanes Occidentales prevista para el 6-7 de mayo en la capital de Croacia.

La declaración del comisario húngaro está repleta de generalidades que no infunden mucha confianza en la utilización de principios o condiciones coercitivas que aseguren el cumplimiento de las obligaciones del país candidato a integrarse en la Unión. No basta con manifestar que “el proceso de adhesión debe basarse en la confianza mutua y los compromisos claros de la Unión Europea y los Balcanes Occidentales”. No pueden repetirse los mismos errores cometidos en anteriores ampliaciones dejando en el aire que “la

---

<sup>627</sup> En la introducción a la declaración de Olivér Várhelyi dice: “The European Union enlargement to the Western Balkans is a top priority for the Commission. We are working on three tracks: Firstly, today we propose concrete steps on how to enhance the accession process. While we are strengthening and improving the process, the goal remains accession and full EU membership. Secondly, and in parallel, the Commission stands firmly by its recommendations to open accession negotiations with North Macedonia and Albania and will soon provide an update on the progress made by these two countries. Thirdly, in preparation of the EU-Western Balkans Summit in Zagreb in May, the Commission will come forward with an economic and investment development plan for the region.”

credibilidad debe reforzarse mediante un enfoque aun más fuerte en las reformas fundamentales, comenzando por el Estado de Derecho, el funcionamiento de las instituciones democráticas y la administración pública, así como la economía...”. Se alude nuevamente a los “méritos” y al reforzamiento del diálogo político a través de cumbres periódicas UE-Balcanes Occidentales, proclamando que “los Estados miembros deberían participar más sistemáticamente en el seguimiento y la revisión del proceso”. Sin embargo, hay que recordar que Francia se ha opuesto al inicio de las negociaciones para la adhesión de Macedonia del Norte y Albania, en contra de las recomendaciones de la Comisión Europea, por considerar que no están preparados, como ha argumentado el presidente galo Emmanuel Macron. El entusiasmo del comisario Várhelyi no tiene límites pues parece olvidar la tensa situación existente entre Serbia y su provincia separatista de Kosovo<sup>628</sup>, cuya independencia no está reconocida por todos los miembros de la Unión Europea.

Además, el comisario subrayó que “los organismos en virtud del Acuerdo de Estabilización y Asociación se centrarán mucho más en las cuestiones y reformas políticas clave, mientras que las Conferencias Intergubernamentales proporcionarán una dirección política más fuerte para las negociaciones”. Y añadió que “la Comisión propone agrupar los capítulos de la negociación en seis grupos: fundamentos; mercado interno; competitividad y crecimiento inclusivo; agenda verde y conectividad sostenible; recursos, agricultura y cohesión; relaciones Exteriores”. Se iniciaba el período preparatorio para las negociaciones de adhesión de dos Estados balcánicos, después de que se produjera la incorporación de Croacia en julio de 2013.

---

<sup>628</sup> En la audiencia de Olivér Várhelyi ante el Parlamento Europeo con motivo de su nominación como Comisario, el día 14 de noviembre de 2019, declaró que “confía en que el proceso de normalización de relaciones entre Serbia y su antigua provincia de Kosovo, que auspicia la UE, pueda estar concluido en 2020. EuroEFE.

En el mes de octubre de 2019 Francia y Países Bajos se opusieron al inicio de las negociaciones con Albania y Macedonia del Norte, pero el 24 de marzo de 2020 se alcanzó el acuerdo para iniciar dichas negociaciones, aunque no existe un generalizado entusiasmo de los Estados miembros. En efecto, los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión acordaron el inicio de las negociaciones para la adhesión de Albania y Macedonia del Norte tras aceptar las críticas para endurecer las normas para la adhesión impuestas por Francia. Básicamente las modificaciones de la Comisión Europea establecen un severo control, seguimiento y supervisión respecto al respeto del Estado de Derecho, la independencia del sistema judicial y la reforma de las Administraciones públicas. Este control reforzado permitiría reabrir capítulos de la negociación que ya hubieran sido cerrados.

Esta decisión tuvo su apoyo en los informes sobre Albania y Macedonia del Norte<sup>629</sup> que publicó la Comisión Europea, el 2 de marzo, en los que subraya los progresos realizados para establecer un Estado de Derecho compatible con los principios comunitarios. El Informe de la Comisión se refiere a diversos aspectos del progreso en las reformas en ambos países candidatos. Por lo que se refiere a Albania, el informe subraya “los avances en la aplicación de la reforma de la justicia y el proceso de habilitación de jueces y fiscales, en la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada... y el tráfico de drogas duras y el estado del proceso de reforma electoral”. En cuanto a Macedonia del Norte, la Comisión declara que ha realizado grandes progresos en el refuerzo de la independencia del poder judicial, incluido el Ministerio Fiscal e importantes logros en la lucha contra la corrupción y la delincuencia

---

<sup>629</sup> Con ocasión de la presentación de los informes, Olivér Várhelyi, comisario de Política Europea de Vecindad y Ampliación, ha declarado lo siguiente: “Tras la adopción en febrero de la metodología revisada para el proceso de adhesión, presentamos hoy nuestros informes actualizados sobre Albania y Macedonia del Norte. Estos informes indican que ambos países han intensificado su trabajo y que siguen alcanzando resultados tangibles y sostenibles en los ámbitos clave definidos en las Conclusiones del Consejo de junio de 2018. La Comisión se reafirma en su recomendación de que se abran las negociaciones de adhesión con Albania y Macedonia del Norte y espero que los Estados miembros tomen una decisión positiva en las próximas semanas”. Comunicado de prensa sobre los progresos registrados por Albania y Macedonia del Norte. Bruselas, 2 de marzo de 2020.

organizada. También Macedonia del Norte parece haber emprendido la reforma de la Administración pública y los servicios de inteligencia.

En el citado informe de la Comisión se hace referencia a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 5 de febrero de 2020 “Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales”.<sup>630</sup> En dicha Comunicación se utiliza una terminología infrecuente en los documentos de las Instituciones Europeas pues se alude a intereses geopolíticos en la región de los Balcanes para justificar la conveniencia de que los Estados de la antigua Yugoslavia y Albania se integren en la Unión Europea<sup>631</sup>. En la Introducción de la Comunicación se recuerdan los antecedentes que han conducido al acuerdo de 24 de marzo de 2020: “Desde las cumbres de Feira y Salónica celebradas, respectivamente, en 2000 y 2003, la Unión Europea y sus Estados miembros han expresado de manera constante su apoyo inequívoco a la perspectiva europea para los Balcanes Occidentales. Las Conclusiones del Consejo adoptadas en el Consejo de Asuntos Generales de junio de 2019 también reiteraron «su adhesión al proceso de la ampliación, que constituye una política clave de la Unión Europea, de acuerdo con el consenso renovado sobre ampliación aprobado por el

---

<sup>630</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales. Comisión Europea Bruselas, 5.2.2020 COM (2020) 57 final.

<sup>631</sup> En la Introducción de la Comunicación citada se alude a “La posibilidad firme y basada en los méritos de una pertenencia plena a la UE para los Balcanes Occidentales redundaría en el interés de la propia Unión desde los puntos de vista político, económico y de la seguridad. En un momento de retos y divisiones crecientes a escala mundial, sigue tratándose, más que nunca, de una inversión geoestratégica en una Europa estable, fuerte y unida. Una perspectiva creíble de adhesión es el incentivo fundamental y la fuerza impulsora de la transformación de la región, y por tanto aumenta nuestra seguridad y prosperidad colectivas. Constituye un instrumento clave de promoción de la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales, que son asimismo los principales motores de la integración económica y el pilar esencial para fomentar la reconciliación y la estabilización regionales. Mantener y reforzar esta política es, en consecuencia, indispensable para la credibilidad de la UE, su éxito y su influencia en la región y allende sus fronteras, especialmente en tiempos de intensificación de la competencia geopolítica”. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales. Comisión Europea Bruselas, 5.2.2020 COM (2020) 57 final, p. 1.

Consejo Europeo de los días 14 y 15 de diciembre de 2006 y con ulteriores Conclusiones del Consejo». En el Consejo de noviembre de 2019, se alcanzó una entente<sup>632</sup> común acerca de la utilidad de examinar la eficacia del proceso de negociación para la adhesión”.

En el anexo de la citada Comunicación COM (2018) 65 final se recuerda el marco de la Estrategia para los Balcanes Occidentales formulada por la Comisión en 2018<sup>633</sup>, que prácticamente describe el Plan de acción a favor de la transformación de los Balcanes Occidentales, con las acciones y el calendario previsto:

- 1 Refuerzo del apoyo al Estado de Derecho
- 2 Refuerzo del compromiso en materia de seguridad y migración
- 3 Apoyo al desarrollo socioeconómico
- 4 Incremento de la conectividad
- 5 Una Agenda digital para los Balcanes Occidentales
- 6 Apoyo a la reconciliación y a las buenas relaciones de vecindad

Estas acciones que vienen acompañadas con la ayuda de Comisiones, Oficinas regionales, etc. no serán suficientes para lograr los objetivos que plantea la Comisión Europea. Es necesario que exista un control de las acciones y su ejecución mediante un “gobierno en la sombra” dirigido por funcionarios de la Unión Europea, aunque esta medida pueda ser considerada como intromisión en los asuntos internos de los Estados.

---

<sup>632</sup> En mi modesta opinión, la traducción de la versión original del término inglés “a common understanding” por “entente” no es adecuado.

<sup>633</sup> Anexo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Una perspectiva creíble de ampliación y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales”, Estrasburgo, 6.2.2018 COM (2018) 65 final, Anexo 1.

Volviendo a la Comunicación “Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales” de 5 de febrero de 2020, podemos apreciar que la Comisión ha recogido parte de las críticas en anteriores ampliaciones vertidas por los expertos en relación con la condicionalidad más efectiva para el cumplimiento de las obligaciones de los países candidatos. En la misma Introducción se manifiesta que “El apuntalamiento de la confianza entre todas las partes interesadas y la mejora del proceso de adhesión y de su eficacia revisten una importancia capital. El proceso debe ser más predecible, más creíble (basado en criterios objetivos y en una condicionalidad positiva y negativa rigurosa, y en la reversibilidad), más dinámico y dotado de una impronta política más marcada”<sup>634</sup>. Existen demasiadas declaraciones generalistas y compromisos que tienen el riesgo de no ser cumplidos, pero la propia Comisión se compromete a la elaboración de un informe en forma de comunicación antes de la Cumbre del 6 y 7 de mayo de 2020, en Zagreb. Se hace mucho hincapié en “Revitalizar el proceso de adhesión”, que incluye una mayor credibilidad del proceso de adhesión lo que “supone que los dirigentes de los Balcanes Occidentales deben cumplir su compromiso de un modo más creíble para poner en práctica las reformas fundamentales exigidas, ya sea en el ámbito del Estado de Derecho, de la lucha contra la corrupción, de la economía, de la garantía del funcionamiento correcto de las instituciones democráticas y la Administración pública o del alineamiento de su política exterior”<sup>635</sup>.

También incluye el concepto de “una impronta política más marcada” lo que incluiría la participación activa de los Estados miembros y el compromiso de la propia Comisión en la elaboración de sus informes: “Será importante garantizar que todos los órganos reconocidos en el Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) se centran en mucha mayor medida en las cuestiones y reformas políticas de mayor calado, y hacen posible un diálogo político real.

---

<sup>634</sup> COM (2020) 57 final, p. 1.

<sup>635</sup> COM (2020) 57 final, pp. 2-3.

Las conferencias intergubernamentales deben dar una impronta política más marcada al proceso de negociación para la adhesión. Se invitará a los Estados miembros a contribuir de forma más sistemática al proceso de adhesión, a través de la vigilancia sobre el terreno por medio de sus expertos, de contribuciones directas a los informes anuales y de conocimiento especializado sectorial, entre otros medios. Asimismo, tendrán la posibilidad de revisar y vigilar más regularmente los avances generales. La Comisión continuará haciendo balance de los avances generales en las negociaciones. En su paquete anual dedicado a la ampliación, propondrá una vía de avance para el año siguiente en la que detallará mejor las reformas, y que incluirá propuestas de medidas correctoras, para su aprobación por los Estados miembros<sup>636</sup>. Igualmente acuerda dar mayor importancia a los Consejos de Estabilización y Asociación en el diálogo político sobre las reformas.

Igualmente se contempla la necesidad de que el proceso de adhesión sea más dinámico, permitiendo señalar las reformas más importantes y urgentes en cada sector provocando “una mejor incentivación de las reformas sectoriales que redunde en interés de los ciudadanos y de las empresas”<sup>637</sup>. Y, por último, la Comunicación de la Comisión dedica un apartado a la “predictibilidad y la condicionalidad positiva y negativa” lo que significa que “el elemento clave del proceso de adhesión basado en los méritos es su condicionalidad” y que se exigirá a la Comisión unas condiciones fijadas para determinar los avances de los candidatos que deberán ser “objetivas, precisas, detalladas, estrictas y verificables” acudiendo a los indicadores externos para facilitar el control y el trabajo de los Estados miembros. Y señala que “si bien es cierto que los avances en las reformas tienen que incentivarse y recompensarse de forma más tangible, también existe una necesidad de medidas más resueltas que sancionen de manera proporcionada cualquier estancamiento o

---

<sup>636</sup> COM (2020) 57 final, p. 3.

<sup>637</sup> COM (2020) 57 final, p. 3.

incluso retroceso graves o prolongados en la puesta en marcha de las reformas y en el cumplimiento de los requisitos del proceso de adhesión”<sup>638</sup>.

Por lo que se refiere a las reformas, la Comunicación establece que “en los casos graves, la Comisión podrá formular propuestas en cualquier momento, de oficio o tras una solicitud debidamente motivada de un Estado miembro, con vistas a garantizar una respuesta rápida a la situación mediante procedimientos simplificados —cuando proceda—, incluido el voto por mayoría cualificada inversa”. La participación de los Estados miembros podría consistir en la propuesta de éstos para la suspensión de las negociaciones en ciertos aspectos incluso en reabrir capítulos ya cerrados, lo que supone un refuerzo de la condicionalidad establecida con anterioridad. Incluso se podría utilizar los programas de financiación como sanciones a las infracciones o incumplimientos por parte del candidato y “las concesiones unilaterales de acceso al mercado, podrían interrumpirse o retirarse”<sup>639</sup>.

Llegado a este punto sería necesario hacer una reflexión sobre la condicionalidad impuesta a los países candidatos a integrarse en la Unión Europea en relación con la ausencia de condicionalidad para pertenecer a la OTAN, organismo no solamente europeo que entra en colisión con la formación de un Sistema de Defensa y Seguridad Exterior Europeo sólido y eficiente, apoyado en una industria militar y de armamento típicamente europeas, sino que sirve de influencia estadounidense dentro de las fronteras de la Unión Europea. La oleada de adhesiones a la Alianza Atlántica procedente de los países de Europa Central y Oriental y, más recientemente, de los Estados balcánicos no es una garantía para la fortaleza del Servicio Exterior Común y de un Sistema de Defensa Europeo propugnado por algunos líderes

---

<sup>638</sup> COM (2020) final p. 5.

<sup>639</sup> COM (2020) final p. 7.

comunitarios<sup>640</sup>. La ausencia de un verdadero sistema democrático en la inmensa mayoría de los países de Europa Central y Oriental y de los Balcanes, en el período de integración en la OTAN, contrasta con la condicionalidad impuesta por la Unión Europea para convertirse en Estados miembros. Como parece desprenderse de esta observación el wilsonianismo no ha muerto y la OTAN la recogido el testigo de la filosofía autonomista del presidente Wilson que convirtió a Europa central en un mosaico de países.

Albania, un país con 2,8 millones de habitantes, solicitó la adhesión a la Unión Europea en abril de 2009, obteniendo el status de país candidato en junio de 2014. Como hemos expuesto anteriormente, en abril de 2018 la Comisión Europea recomendó la apertura de negociaciones para la adhesión, por lo que el Consejo estableció las líneas del mandato para las negociaciones y, en mayo de 2019, la Comisión aprobaba la apertura de negociaciones para la adhesión de Albania a la Unión. Albania se benefició de importantes ayudas económicas y de asistencia técnica: 658 millones de euros para el desarrollo de sectores clave en el período 2014-2020, 1,25 mil millones de Euros de los Fondos de pre Adhesión durante el período 2007-2020, 1,35 millones de Euros en los programas de apoyo presupuestario sectorial, 464 millones de Euros en préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), subsidios por 143,8 millones de Euros, en 2009, en el Marco de Inversiones de los Balcanes Occidentales, 14,9 millones de ayudas con motivo de las inundaciones de de 2015. Los sectores objeto de apoyo financiero fueron fundamentalmente el fortalecimiento de la democracia, es decir, el Estado de Derecho, la modernización de la

---

<sup>640</sup> La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN o NATO) fue fundada en 1949 y entre los fundadores se encontraba Portugal, gobernada por una dictadura. Grecia y Turquía, dos países que no eran ejemplo de democracia, se incorporaron a la OTAN el 18 de febrero de 1952, la República Federal de Alemania se integró el 9 de mayo de 1955, España lo hizo el 30 de mayo de 1982, Checoslovaquia, Hungría y Polonia se adhirió el 12 de marzo de 1999, y tampoco gozaban de una estructura democrática sólida, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia (escindida de Checoslovaquia) y Eslovenia se convirtieron en miembros el 29 de marzo de 2004, Albania y Croacia el 1 de abril de 2009, Montenegro el 5 de junio de 2017 y Bosnia y Herzegovina y Macedonia del Norte también se integraron en la Alianza en 2017. Ninguno de estos Estados puede considerarse plenamente democráticos y se encuentran inmersos en una profunda corrupción política y administrativa.

Justicia y la protección de los Derechos fundamentales, reforma de la Administración pública, el fortalecimiento de la competitividad y ayuda para el desarrollo de las empresas, el medio ambiente y seguridad alimentaria.

La prioridad política y los intereses geoestratégicos de algunos Estados miembros en la región de los Balcanes, en competencia con la creciente influencia de China y Rusia, no justifican la aceleración de la adhesión de Albania, y en menor medida de Macedonia del Norte. Las noticias de ambos países demuestran que el exceso de confianza puede conducir a un aumento de la inestabilidad interna de la Unión Europea en el futuro. Así, por ejemplo, en febrero de 2019 el Partido Democrático de Albania boicoteó el Parlamento y el presidente Ilir Meta suspendió las elecciones locales por el boicot de la oposición, provocando una crisis política sin precedentes, a lo que se añade el bloqueo del Tribunal Constitucional por expulsión de sus miembros y la falta de un Tribunal Supremo independiente. Las denuncias contra el partido gobernante, por corrupción y connivencia con los traficantes de drogas. El analista político Alexander Cipa calificaba a Albania de “un sistema político cleptócrata” y el periódico *Tirana Times* llamaba la atención de que la reforma de la justicia es uno de los requisitos de la Comisión Europea para facilitar el proceso de adhesión<sup>641</sup>. La Agencia France Press informaba sobre la situación en Albania en la antesala de la apertura de negociaciones con la Unión Europea y reproducía comentarios del analista político Lutfi Dervishi, del embajador de la Unión Europea en Tirana el italiano Luigi Soreca y de Alexander Cipa, presidente de la Asociación de Periodistas<sup>642</sup>.

---

<sup>641</sup> Albania se hunde en el caos institucional. El país balcánico vive una grave crisis política, sin los principales órganos judiciales y con la oposición fuera del Parlamento. María Antonia Sánchez.Vallejo. El País, 14 de junio de 2019.

<sup>642</sup> El texto original describe la situación : « Très réservé sur une ouverture des discussions, Paris, qui s'inquiète depuis des mois de l'arrivée d'émigrés albanais sur son territoire, a également condamné "les violences qui compromettent les efforts de réforme démocratique et l'image de l'Albanie". Celle-ci "veut ouvrir des négociations avec l'UE mais sa classe politique est incapable de commencer par ouvrir les négociations et le dialogue en son sein...", soupire Lutfi Dervishi, un analyste politique indépendant. Malgré des progrès dans la réforme judiciaire ou encore la lutte contre la criminalité,

Macedonia del Norte es un país procedente de la extinta Yugoslavia que se independizó con el nombre de República de Macedonia el 8 de septiembre de 1991, pero en 1993 adquirió en nombre de Antigua República Yugoslava de Macedonia (FYROM) y, tras varios años de disputa con Grecia, en febrero de 2019 comenzó a denominarse República de Macedonia del Norte. Cuenta con poco más de 2 millones de habitantes en una superficie de unos 26.000 kilómetros cuadrados cuyo idioma oficial es el macedonio, aunque se hablan varios otros idiomas, entre ellos el albanés y otros de las antiguas repúblicas de Yugoslavia.

La Unión Europea ha facilitado importante ayuda financiera y técnica a Macedonia del Norte. De los Fondos de Pre-Adhesión la suma asciende a 1,25 mil millones de Euros para el período 2007-2020, Desde 1999 los préstamos del Banco Europeo de Inversiones ascienden a 749 mil millones de Euros y desde 2009 ha recibido 180,1 millones de Euros en el Marco de las Inversiones de los Balcanes Occidentales lo que supone más de 2,1 mil millones de Euros. Estas ayudas han estado dirigidas a la modernización y fortalecimiento de la democracia: el Estado de Derecho, el sistema judicial y los derechos fundamentales; la reforma de la administración pública; el fortalecimiento de la competitividad y promoción de empresas; y medio ambiente y seguridad alimentaria.

La ruta de la aproximación Unión Europea-Macedonia del Norte puede resumirse en los siguiente puntos fundamentales: en 2009 primera recomendación para la apertura de negociaciones para la adhesión, la entrada en vigor de la liberalización de visados se produce en diciembre de 2009; la Comisión aceptó la apertura de negociaciones para la adhesión en abril de 2018, el Consejo establece las líneas del mandato para la apertura de negociaciones

---

*l'ambassadeur de l'UE à Tirana, l'Italien Luigi Soreca, regrette pour l'AFP "la situation politique actuelle" qui sera un des éléments pris en compte par les Etats membres. Ces tensions "témoignent d'une grave irresponsabilité politique", selon Alexandër Cipa, qui dirige l'Union des journalistes. Albanie: la crise politique nuit aux rêves d'Europe, AFP, 28 de mayo de 2019.*

para la adhesión en junio de 2018 y en mayo de 2019 finalmente la Comisión recomendó la aperturas de las negociaciones.

## CAPÍTULO 7

### 7.1 CONCLUSIONES: CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS

- 7.1.1 Recordatorio de los axiomas de partida
- 7.1.2 Verificación de las hipótesis
- 7.1.3 Análisis y eficacia de la condicionalidad aplicada por la UE a los PECO

### 7.2 CONCLUSIONES: LECCIONES PARA FUTURAS AMPLIACIONES

- 7.2.1 Límites a la ampliación de la UE o nuevas estrategias: Errores del pasado
  - 7.2.2 Conclusión final
- 

### 7.1 CONCLUSIONES: CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS

#### 7.1.1 Recordatorio de los axiomas de partida

La hipótesis central y las hipótesis accesorias eran: La imposición de criterios de condicionalidad fue fundamental, aunque era necesaria pero no suficiente. El entorno político fue fundamental en la primera fase de las negociaciones CEE-UE/PECO. Por lo tanto, el trabajo aborda la situación y el desarrollo de las negociaciones de las Comunidades Europeas-Unión Europea con los países de Europa Central y Oriental que solicitaron la adhesión a la Unión.

La contrastación de la hipótesis central se realiza mediante la analítica de criterios de condicionalidad utilizando un modelo de índices y de informes o Regular reports de las Instituciones Europeas o de organismos colaboradores: índice de percepción de la corrupción

(CPI), Índice democrático (DI), Global Freedom Status Index, Transposition déficit, Informes de la Comisión Europea, del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), del Grupo de Expertos contra la trata de seres humanos (GRETA), de la Comisión Europea para la eficacia de la Justicia (CEPE), de la Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (ECRI), del Comité consultivo del Convenio marco para la protección de las minorías nacionales, de las Conclusiones de la Presidencia de los Consejos Europeos, etc. También se analiza el Índice del Estado de Derecho del World Justice Project (WJP) que examina los límites al poder gubernamental, la ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, procedimientos regulatorios, justicia civil y justicia penal.

De varios de estos documentos se puede inferir la situación de la democracia, el proceso electoral, los derechos individuales y las libertades públicas, el funcionamiento de la Administración, la lucha contra la corrupción, la independencia del poder judicial, la participación política y la violación de los principios democráticos en situaciones de emergencia manipulando incluso los textos constitucionales, como ha sucedido en algunos países de VISEGRAD. Son singularmente importantes algunos estudios dirigidos por académicos expertos, como “Central and Eastern Europe, 25 Years After the Fall of the Iron Curtain”. “The State of Integration of East and West in the European Union”, dirigido por el profesor Péter Balázs (European Commission, Directorate General for Research and Innovation, Bruselas, 2014) etc. En las páginas anteriores de esta investigación ya nos hemos referido fundamentalmente a los Informes de las Instituciones de la Unión Europea y, de forma tangencial, a la aportación de Transparency International a través de su Índice de Percepción de la Corrupción, por considerar que la corrupción es el verdadero cáncer que impide un sistema democrático pleno, un Estado de Derecho efectivo y el funcionamiento de las Administraciones estatales, regionales y municipales. Además, es fundamental para la

existencia de una Administración de Justicia que sea garante de la separación de poderes y del cumplimiento y respeto de los derechos individuales y las libertades públicas.

Nos encontramos, pues, en la fase final del trabajo y es el momento de las conclusiones tras una laboriosa tarea que nos ha permitido iniciarlo con una introducción donde se han presentado los conceptos teóricos, históricos, los conocimientos generales y los antecedentes propios de la materia. Hemos abordado un conjunto de definiciones, conceptos y postulados que forman el cuerpo axiomático del trabajo. Igualmente hemos navegado por un cúmulo de informaciones, situaciones y experiencias que permiten el análisis posterior que nos conduzcan a la contrastación de la hipótesis de partida mediante un método epistemológico, es decir conformando el esqueleto del propio análisis desde los orígenes mediante una estructura científica que nos dirija al objetivo de la tesis, es decir las conclusiones.

Hemos partido de algunas proposiciones que no necesitan demostración y de los fundamentos del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con sus modificaciones y actualizaciones. Se ha producido la transición desde el Tratado de Roma hasta el Tratado de Lisboa y la arquitectura de la integración ha sido nuestra brújula que ha dirigido los pasos desde la Europa de los Seis hasta la Europa de los Veintiocho. Antes de entrar en el resumen del análisis de la contrastación de la tesis vamos a realizar un recordatorio de las hipótesis de partida, de todas aquellas presunciones iniciales desde donde hemos ido analizando los efectos de la ampliación de la Unión Europea observada como un proceso. Nuestra tesis sobre una incompleta efectividad de la condicionalidad “*ex ante*” y de la efectividad sólo parcial de la condicionalidad “*ex post*” quedará plenamente demostrada como se verá en esta última parte del estudio.

A medida que íbamos avanzando en nuestra investigación, con datos que aparecían ante situaciones nuevas, analizábamos y contrastábamos que los fundamentos de la hipótesis, aunque eran ciertos, no eran suficientes. Pero recordemos cuáles fueron los puntos de partida de este trabajo no sin antes realizar algunas puntualizaciones. Algunos investigadores en estudios relacionados con esta materia, es decir, la democracia, los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, el buen gobierno, la economía de mercado, el respeto a las minorías, etc. se sumergen en una tarea estéril porque resulta inútil comentar los Criterios de Copenhague y acto seguido poner en tela de juicio los propios conceptos ínsitos en los mismos.

Plantearse cuestiones triviales de qué entendemos por democracia o cuáles son las características del Estado de Derecho que se exige a los países candidatos es una cuestión retórica, aunque habría que preguntarse a las Instituciones sobre el verdadero significado de conceptos que consideran triviales. Aquí resulta interesante recordar que los aludidos conceptos han sido evolutivos, como subraya el profesor Abderrahim El Maslouhi en su artículo “Une conditionnalité dépourvue d’effectivité: clause démocratique et gestion des risques dans les relations Euromed”:

“Les auteurs du Traité se sont néanmoins accommodés d’une conception limitative de la conditionnalité démocratique qui n’était alors opposable qu’aux seuls États membres ou candidats à l’adhésion. Au regard des premiers, le Traité introduit un mécanisme destiné à sanctionner les violations graves et persistantes des droits de l’homme. Face aux seconds, il brandit le respect des principes de démocratie, de l’État de droit et des libertés fondamentales comme précondition à l’adhésion (Art. 49)”<sup>643</sup>.

Igualmente, algunos autores se pierden en el laberinto de los criterios económicos y quieren analizar la justicia de la economía de mercado ya que algunas constituciones europeas

---

<sup>643</sup> Abderrahim El Maslouhi, “Une conditionnalité dépourvue d’effectivité: clause démocratique et gestion des risques dans les relations Euromed”, 15 de junio de 2011. <https://www.iemed.org/publication/une-conditionnalite-depourvue-deffectivite-clause-democratique-et-gestion-des-risques-dans-les-relations-euromed/>

aluden a la “economía social de mercado”. Probablemente la aceptación del “acervo comunitario” sea la condición que enfrenta menos a los teóricos. Nosotros no hemos caído en esa trampa dialéctica y hemos aceptado que los criterios de condicionalidad tienen por misión aproximar a los candidatos a los estándares de la Unión.

Desde un principio planteamos una hipótesis general que específicamente establecía que la imposición de criterios de condicionalidad en los acuerdos de contenido económico y comercial, conforme a los principios políticos, democráticos y de organización económica de la Comunidad y de la Unión Europea, han sido fundamentales para la adhesión de los países de Europa Central y Oriental y han forjado los cambios. Esta formulación remite a los “Criterios de Copenhague”. Desde la negociación de los acuerdos comerciales y de cooperación hasta los Acuerdos Europeos también se incluían criterios de condicionalidad siendo los propios acuerdos, con sus ventajas implícitas, el incentivo o condicionalidad positiva que atraía a los países de Europa Central y Oriental.

Y, por otra parte, se plantea una hipótesis accesoria de la que se infiere que la aceptación de la condicionalidad durante las negociaciones para la integración en la Unión Europea transforma las estructuras políticas, sociales, económicas e institucionales de los países candidatos para identificarse con los valores de la Unión. Debemos subrayar que se produce una evolución de la condicionalidad impuesta, que transforma los criterios económicos excluyentes en criterios compartidos con la transformación de la condicionalidad positiva en una negativa en último extremo en la fase más remota de las negociaciones de los acuerdos. Esto sucede cuando la condicionalidad se convierte en un elemento esencial de las relaciones entre las partes bien porque se sospecha del incumplimiento de los compromisos, bien porque la violación de estos compromisos ya ha tenido lugar.

Por otra parte, la tesis se circunscribe a demostrar que los “Criterios para la adhesión de Copenhague” o los “Criterios de convergencia de Maastricht” son una condición necesaria pero no suficiente para garantizar una completa transformación de las estructuras de los países candidatos. No sólo es preciso que los países candidatos a la integración acepten la condicionalidad “*ex ante*” sino que las Instituciones comunitarias deben ejercer controles adecuados para que los mismos criterios sean compartidos después de la integración, con objeto de evitar lo que se ha denominado “la paradoja de Copenhague”. En la firma de los acuerdos de comercio y cooperación o en los Acuerdos Europeos se establecían unas declaraciones, en el preámbulo, que resumían los valores y los principios políticos, económicos y sociales a los que deberían tender los firmantes de los acuerdos, pero no se establecían sanciones. En los Tratados de adhesión sí que se asume el compromiso de velar por el cumplimiento de esos valores y ésto es lo determinante para extraer unas conclusiones válidas en este trabajo.

### 7.1.2 Verificación de las hipótesis<sup>644</sup>

---

<sup>644</sup> En el transcurso de este trabajo hemos seguido el modelo clásico del proceso popularizado por Umberto Eco, con explicaciones exhaustivas sobre la idoneidad de la elección del tema con las limitaciones pertinentes, pero suficientemente amplio para que las conclusiones pudieran ser extrapoladas al resto de los Estados, en cuyo tratamiento no se ha entrado con demasiada profundidad, y la elaboración del plan de investigación mediante la planificación adecuada. En cuanto a la documentación utilizada, aquí hay que hacer una aclaración importante, ya que, por las características propias del estudio, una parte debe forzosamente referirse a lo que Umberto Eco llama “el estado del arte”, es decir a los antecedentes, pero mucho más importante son los documentos de trabajo de las Instituciones de la Unión Europea y de los Estados candidatos, es decir los que se denomina coloquialmente los “*working papers*” y documentos similares. En cualquier caso, me remito a lo dicho al principio de este trabajo inclinándome por la vía ecléctica en el enfoque del estudio, es decir, utilizando la investigación, la compilación y la experiencia de campo, trabajando con documentos originales.

En este sentido debo subrayar que muchos de los documentos utilizados han sido elaborados como documentos internos, clasificados o sometidos a embargo en su momento y que ahora no revisten esta limitación, aunque son poco conocidos y, algunos, no han sido publicados. Igualmente hay que recordar que el período al que se refiere la investigación y los Estados involucrados han dado lugar a multitud de “anécdotas históricas” que sólo los autores las conocemos.

Como hemos adelantado, la contrastación de la hipótesis se realizará con un modelo constituido por varios índices tal como se han descrito más arriba. Así, para demostrar la situación de la calidad democrática se ha utilizado el Índice de Democracia o *Democracy Index* de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* y que intenta establecer el rango de democracia en 167 países; para observar la evolución de la lucha contra la corrupción se ha acudido al Índice de Percepción de la Corrupción o *Corruption Perception Index* (CPI) elaborado por *Transparency International*; el Índice Democrático, el estado de las libertades y los derechos civiles se ha puesto de relieve mediante el *Global Freedom Status* del Informe *Freedom in the World*; el déficit en la transposición del Derecho comunitario se ha denunciado mediante el *Single Market Scoreboard* de la Comisión Europea, etc. Todos estos indicadores constituyen el modelo para la contrastación de la hipótesis. Varios gráficos completan la comprensión del modelo y la contrastación de la hipótesis. Me remito a las principales fuentes de información detalladas en el apartado “Plan de trabajo” y siguientes.

Las transformaciones que se produjeron en Europa Central y Oriental fueron un “*tsunami*” continental. La utilización de criterios cuantitativos y cualitativos nos ha ayudado a contrastar las dos hipótesis principales que nos han conducido a la confirmación de ambas, teniendo en cuenta que la subyacente es una condición política intrínseca. La realidad es que aun con las limitaciones de la utilización de elementos subjetivos, los resultados que se incluyen en los cuadros anexos son concluyentes tanto el de las fechas de convocatoria de elecciones libres como el de adopción de las primeras constituciones democráticas post soviéticas. Además, los cuadros con la evolución de los índices de percepción de la corrupción (CPI) y el de los índices de democracia (DI) nos ayudan a verificar el éxito de las transformaciones políticas ocurridas, todo ello con las reservas necesarias.

Como hemos indicado al principio, no se trata de una única hipótesis sino de una doble hipótesis que relaciona la aplicación de los principios de condicionalidad a las transformaciones políticas, económicas y sociales a un vasto territorio de Europa Central y Oriental que durante 45 años estuvieron separados del resto del continente. El nexo que planteábamos como tesis está en las relaciones comerciales como parte de las Relaciones Exteriores de las Comunidades Europeas primero y de la Unión Europea después. Además, hemos considerado otra hipótesis subyacente, que es que el proceso se inicia con la caída del “muro de Berlín” como consecuencia de una multitud de circunstancias, pero, fundamentalmente, de la aproximación entre las Comunidades Europeas y los países del Consejo de Ayuda Mútua Económica. No hay más que recordar que la huída masiva de ciudadanos de la República Democrática Alemana (RDA) a través de Hungría y Austria fue posible porque ya se habían iniciado las relaciones de la Comunidad Europea con el gobierno socialista de Budapest. Por lo tanto, el muro ya había caído aunque fuera derribado el 9 de noviembre de 1989. Si la ideología política separa, los intereses comerciales y económicos unen. Y ésto es lo que sucedió como queda demostrado en este trabajo de investigación.

Sin desdeñar las actividades del sindicato “Solidaridad” de Lech Walesa en Polonia, las “encíclicas” del papa polaco Juan Pablo II, las revueltas en la Hungría “tardo comunista” y otros tantos episodios aislados, lo cierto es que, como hemos venido demostrando, concurren unos hechos inapelables. La llegada de Mijail S. Gorbachov al Kremlin, la presidencia de Jacques Delors en la Comisión Europea y la iniciativa de la “*Ost Politik* comercial” diseñada desde Bruselas fueron fundamentales en el cambio de actitud que permitió la eliminación de fronteras civiles y comerciales, que facilitó la realización de progresos gigantescos en la transformación política, social y económica, con la adopción de principios democráticos y el respeto de derechos humanos e incluso la preparación del camino hacia la economía de mercado en la URSS y en el resto de los PECO, como lo subrayaba el propio Gorbachov en

su artículo de 2005, con el título “*Twenty Years Since the Start of Perestroika*”<sup>645</sup>. Ningún “soviólogo” se atrevió a predecir la caída del “muro de Berlín”<sup>646</sup>. He comentado anécdotas que demuestran que ni los politólogos más expertos en Unión Soviética, países del CAME o en economía de planificación central, podían imaginarse.

El último presidente de la URSS sabía que no podía utilizar las mismas técnicas que habían sido el arma letal de sus predecesores y, desprendiéndose de la losa de la propaganda, no tenía más alternativa que enfrentarse a la realidad y hacerla frente mediante mecanismos experimentados por los países occidentales. Gorbachov tenía claro el fundamento de las transformaciones y el importante papel que debían desempeñar las relaciones económicas y comerciales, que beneficiarían a todos y que conducirían a una transformación política del propio Estado<sup>647</sup>. Por estas razones se ha hecho imprescindible exponer una introducción

---

<sup>645</sup> Recordemos lo que el propio Mijail S. Gorbachov escribía en su artículo: “We are facing a complex, contradictory and rapidly changing world. What are its defining features? They include:

...

- the emergence of Europe, uniting and expanding, as a major positive factor;
- the democratic transition of Russia and the other post-Soviet states and, more generally, the global advance of democracy;

“Twenty Years Since the Start of Perestroika”, de 21 de octubre 2005, en “The Road we travelled the Challenges we faced”, Speeches, Articles, Interviews, Gorbachev Foundation, Moscow, 2006, p. 55.

<sup>646</sup> Gorbachov alude a este período en el que nadie podía imaginarse una transformación de estas dimensiones y lo dice de forma clara que no da lugar a falsas interpretaciones: “Democratic transition of Russia and other countries: It has proved to be more difficult and painful than many expected. We should trust the new democracies, understanding that they must find their own way to a democratic society. No attempts should be made to impose democracy through any kind of interference, whether by military invasion or by implanting in their unprepared soil the economic models of advanced countries”.

“Twenty Years Since the Start of Perestroika”, de 21 de octubre 2005, en “The Road we travelled the Challenges we faced”, Speeches, Articles, Interviews, Gorbachev Foundation, Moscow, 2006, p. 56.

<sup>647</sup> Gorbachov en su artículo añora la época en la que las relaciones comerciales en Europa desempeñaron un papel fundamental, lo que no sucedió en las relaciones de Rusia con Estados Unidos:

“Perhaps the greatest failure during the 1990’s was that Russia and the United States did not lay a ground work for business and trade. Our relations are much the worse for it –in contrast to those between the United States and China, for which economic ties act as a powerful stabilizer.

I am convinced that a breakthrough in Russian-American business relationships is possible in high technology, information and telecommunications, and science-based products. Of course, it is for the private businesses of the two countries to lead the way, but to get things off the ground,

teórica del concepto de condicionalidad y las distintas fases que ha sufrido su evolución, sin olvidar la “jerga” comunitaria que ha acuñado multitud de conceptos inexistentes con anterioridad y que fueron adoptados en los distintos foros desde entonces. La fundación de un banco regional, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), es una prueba contundente de la importancia de lo que hemos expuesto en este trabajo. La magnitud de las transformaciones necesita más tiempo para ser comprendida con perspectiva en su justa dimensión.

Los testimonios aportados y los resultados de la utilización de las armas económicas y comerciales que acompañaron en las negociaciones demuestran la certeza de nuestras afirmaciones. Los informes de la Comisión corroboran nuestra hipótesis, con la diferencia de que el autor ya sostenía desde hace mucho tiempo esta premisa. El que cinco años después de la adhesión de los PECO la Comisión declare en 2009, como hemos aludido en el trabajo, que “Las últimas ampliaciones de la Unión Europea han proporcionado una mayor prosperidad económica a todos los ciudadanos de la UE y han reforzado el papel de Europa en la economía internacional” no es ninguna aportación. En su favor hay que decir que antes de 1989 muy pocos occidentales podían desplazarse dentro de las fronteras de los países del CAME y, por ende, sus debilidades eran desconocidas.

Resulta significativo y clarificador, además de un sólido apoyo a las tesis aquí defendidas que la propia Comisión Europea declare que:

---

governments must act, and not necessarily through bureaucratic structures or commissions. The important thing is that our entrepreneurs should feel support, should see that obstacles are being removed.

Clearly, there must be major changes in the Russian economy: a favorable investment climate, stable and predictable taxation, a genuine effort to fight corruption. A start has been made. What's primarily needed from the United States is a signal from the Bush administration that doing business with Russia is in the national interest of the United States. I understand that, as agreed by the two presidents, a large delegation of American businesspeople will soon be visiting Russia”.

“Transforming Trust into Trade” publicado en The New York Times de 30 de junio de 2001, “The Road we travelled the Challenges we faced”, Speeches, Articles, Interviews, Gorbachev Foundation, Moscú, 2006, p. 65.

“Los marcos institucional y jurídico y las políticas comunes de la UE han desempeñado un importante papel en el logro de este éxito. Durante el proceso de adhesión se avanzó en las áreas de estabilización macroeconómica, creación de instituciones, convergencia de las legislaciones, mejora de la gobernanza, integración del comercio y liberalización de los movimientos de capitales, con lo cual antes de 2004 y 2007 ya eran patentes muchos efectos positivos. La adhesión a la UE sirvió de elemento estabilizador de las políticas económicas, creó un marco económico estable y competitivo y estimuló la inversión pública en recursos humanos y en infraestructuras, ofreciendo así numerosas oportunidades a la iniciativa privada”<sup>648</sup>.

Los inversores de los antiguos Estados miembros y de todo el mundo aprovecharon rápidamente estas nuevas oportunidades, dando lugar a unas entradas de capital privado sin precedentes en los nuevos Estados miembros. La aceleración de la integración financiera causada por la introducción del euro o por las perspectivas de su introducción y el rápido ritmo de mundialización crearon un marco particularmente favorable para este proceso. También debe ponerse de relieve la plena y fructífera integración de los nuevos Estados miembros en la política de empleo y la política social de la UE. Estos notables resultados muestran la validez a largo plazo de unos esfuerzos de reforma rigurosos asociados al marco de política económica de la UE”<sup>649</sup>.

La condicionalidad había desempeñado un papel fundamental en la fase de negociaciones para la adhesión de los países de Europa Central y Oriental porque existía el incentivo de la integración, pero este atractivo desempeño un papel muy distinto entre los países candidatos, como hemos comprobado. También hemos verificado que los criterios de

---

<sup>648</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo. Cinco años de Unión Europea ampliada – resultados y retos económicos. Cinco años de Unión Europea ampliada – Un hito histórico. [SEC (2009) 177], COM (2009) 79, final. Bruselas 20 de febrero de 2009.

<sup>649</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo, “Cinco años de Unión Europea ampliada – Resultados y retos económicos” [SEC (2009) 177] – COM (2009) 79 final, Bruselas, 20.2.2009, p. 3.

condicionalidad para su efectiva aplicación debían ser selectivos y constantes pues los resultados dependían de los controles de la burocracia de Bruselas. Esto no es incompatible con el hecho de que en determinados momentos se esperaba una temporalidad de los efectos de la condicionalidad.

Desde el punto de vista de la condicionalidad geopolítica no hay que olvidar que la UE estaba negociando con países que pertenecían a una región estratégica de Europa, en las fronteras mismas con la URSS y, después, con la Federación Rusa, que se resistía a perder su influencia sobre un espacio europeo que había ejercido desde el final de la II Guerra Mundial. Nosotros no queremos aportar estadísticas de los efectos económicos de la transformación del cambio porque este es un trabajo de la Ciencia Económica y los datos están al alcance de cualquiera, pero no podemos pasar por alto las conclusiones de las propias Instituciones europeas cuando realizan el balance de las transformaciones políticas, económicas y sociales. La existencia de sistemas más o menos democráticos, al menos equiparables a la media del resto de los Estados miembros de Europa occidental, la consolidación de la economía de mercado, el respeto de las minorías en mayor grado que al principio del período y la mejora en la lucha contra las mafias y la criminalidad organizada, son ejemplos que no debemos olvidar los que hemos sobrevivido a este período trascendental de la Historia de Europa<sup>650</sup>.

---

<sup>650</sup> Debemos acudir de nuevo al documento de la Comisión de las Comunidades Europeas en apoyo de lo que sostenemos para justificar nuestras hipótesis: Cinco años de Unión Europea ampliada-Un hito histórico. Doce países de Europa central y oriental y del Mediterráneo ingresaron en la Unión Europea en dos tandas en 2004 y 2007. Esta fue la mayor ampliación de la historia de la UE y representó un avance histórico hacia la unificación de Europa tras varias décadas de división provocada por la “Guerra fría”. Cinco años después de las adhesiones de 2004, la ampliación se ha revelado como un importante éxito para la UE y para sus ciudadanos, habiendo cumplido uno de los objetivos iniciales de la integración europea.

Los nuevos Estados miembros —gracias a su número y a su dinamismo— han fortalecido a la UE y han aumentado su riqueza cultural. El proceso de ampliación ha contribuido a construir y consolidar la democracia tras la desaparición de los regímenes comunistas. Dicho proceso ha aumentado la seguridad europea proporcionando un elemento fundamental de estabilidad en un periodo de conflictos y perturbaciones dentro y fuera de nuestro continente, ha potenciado considerablemente las economías y mejorado los niveles de vida de los nuevos Estados miembros, lo cual ha beneficiado a los antiguos Estados miembros, especialmente ofreciéndoles nuevas oportunidades de exportación e inversión, y ha reforzado la economía de la Unión en su conjunto, gracias a las ventajas derivadas de la integración en un mercado interior más amplio”. COM (2009) 79 final, Ibidem p. 2.

Antes de proseguir debo subrayar que la propia Comisión para justificar los logros obtenidos en los países de Europa Central y Oriental, acude a elementos de contenido económico o comercial. Por lo tanto, una vez más, la documentación oficial del proceso apoya nuestra tesis. Estoy dispuesto a replicar a quienes acusan sin fundamento que esta actitud privilegia el entorno comercial y económico en perjuicio de los efectos en el marco social<sup>651</sup>. Ahora, después de haber finalizado el mayor proceso de ampliación, esta política ha sido reemplazada en Bruselas por la “política de vecindad” (*neighborhood policy*), donde confluyen los intereses de la mayor parte de las antiguas repúblicas de la Unión Soviética. Por lo tanto, se ha venido experimentando la certeza de la hipótesis conforme el proceso de ampliación avanzaba, en sus dos vertientes: la técnica y la geoestratégica. Esta situación encontró sus primeros problemas desde 2013 en Ucrania.

A cada paso se ha tratado de inferir consecuencias de las actitudes de los gobiernos de los países candidatos cuando se enfrentaban a la condicionalidad “*ex ante*” y, cuando se la acudido a la aplicación de la temporalidad de la condicionalidad y, por lo tanto, también cuando había que aplicar la condicionalidad “*ex post*”. Las Instituciones europeas han permanecido atentas en el cumplimiento de los criterios impuestos como una condición “*sine qua non*” para que los nuevos Estados miembros se ajustaran a las normas y principios comunitarios. Incluso hemos visto cómo la Unión perfeccionó la condicionalidad a partir de la segunda ampliación, con la inclusión de “super cláusulas de salvaguardia” en las Actas de Adhesión de Bulgaria y Rumania. El balance de la aplicación de la condicionalidad en las relaciones exteriores de la Comunidad y de la Unión, que no hay que olvidar que tras la

---

<sup>651</sup> El mismo documento de la Comisión al que venimos reiriéndonos subraya que “la presente comunicación se centra en los aspectos económicos de la ampliación, evalúa los logros económicos alcanzados hasta la fecha y determina los principales retos planteados. “Cinco años de Unión Europea ampliada – Resultados y retos económicos” [SEC (2009) 177] – COM (2009) 79 final, p. 2.

integración se transforman en relaciones internas, han tenido resultados agrídulces como decíamos en otro lugar, pero nuestro trabajo demuestra que las hipótesis de partida se han confirmado y lo constatan también opiniones de autores involucrados en esta especialidad<sup>652</sup>.

Hemos analizado situaciones concretas en las que se han encontrado los países más representativos que nos permitieran extraer conclusiones razonables. La elección de los casos de Bulgaria y Rumania no ha sido aleatoria, sino que obedecía a una situación donde la hipótesis de partida era más evidente y se podría demostrar la certeza de dichas hipótesis y de hecho así lo hemos realizado. Estaba claro que estos dos países candidatos no cumplían los criterios o condiciones exigidas por la Unión y fueron apartados hasta que estuvieran en la vía correcta e, incluso, después de la adhesión la Unión se reservó competencias de control que constituían una novedad, las “super cláusulas de salvaguardia”, lo que no se había aplicado a los demás países candidatos del Este y tampoco a Croacia. Esta “monitorización” del comportamiento progresivo de estos dos países después de la adhesión tenían un elemento común: la lucha contra la corrupción y el crimen organizado que eran un cáncer para la transformación política, económica y social de esos dos países.

La situación en Hungría, como hemos comprobado en las páginas precedentes, es paradigmática de la influencia del nacionalismo exacerbado y del triunfo del populismo, que no duda en utilizar las consecuencias de los tratados después del final de la I Guerra Mundial y que han sido comentados al principio del trabajo. El triunfo del partido FIDESZ, en las elecciones de 2010, de 2018 y en las recientes de abril de 2022 en Hungría, que han

---

<sup>652</sup> Efectivamente Geoffrey Pridham confirma que “los indicadores de los nuevos Estados miembros que se unieron a la UE en 2004 presentan un cuadro más bien mixto en relación al seguimiento de la condicionalidad política en el periodo post-adhesión. Hasta cierto punto, existe una diferencia transnacional; pero también hay una divergencia significativa de acuerdo con las diferentes condiciones políticas”. Geoffrey Pridham. ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, Working paper – Documento de trabajo, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), abril 2007, p. 13.

mantenido y fortalecido a Víktor Orban en el gobierno, coincidió con un período de profunda crisis económica y social en el país, que aun estaba en plena transición y donde los principios de la economía capitalista convivían con los restos de la economía socialista de la República Popular de Hungría. Ya hemos examinado los enfrentamientos entre el gobierno de Budapest, también el de Varsovia, y por extensión de los países VISEGRAD, con las Instituciones europeas por motivos de violación de los principios comunitarios.

Este riesgo continúa y podría incrementarse en estos tiempos de crisis bélica y confrontación con la Federación Rusa, mezclados con incumplimiento de las obligaciones con el sector financiero europeo, especialmente bancos austriacos y alemanes, con motivo de los créditos asumidos en francos suizos por gran parte de la población. La Comisión Europea no ha dudado en recordar al gobierno de Orban el deber de cumplir con las obligaciones contraídas y garantizadas por la economía de mercado y una justicia independiente<sup>653</sup>. Resulta curioso que en los medios académicos se han producido unas corrientes contrapuestas según el carácter ideológico, siendo injusto con la política global de Viktor Orban al poner el acento sobre prácticas que otros Estados también realizan<sup>654</sup>. Y esta es solamente una observación de los minutos finales extrapolable al resto de los países seleccionados como “buenos” y como “malos” cumplidores con los principios de condicionalidad. Pero este no es el momento del maniqueísmo político pues Hungría es, insisto, un ejemplo más pero muy didáctico para demostrar nuestras hipótesis.

---

<sup>653</sup> Además, Orban alegó en el caso de la amenaza de sanciones por incumplimiento de los Criterios de convergencia y el déficit excesivo que su país sufría un agravio comparativo respecto a otros Estados miembros, como España, a quien se le concedía una suspensión del cumplimiento de los objetivos del déficit en 2012 y 2013.

<sup>654</sup> Geoffrey Pridham, mencionando como fuente a “*The Economist*” de 2 de diciembre de 2006, afirmaba que “Además, no existe un patrón general de retroceso aparte de casos nacionales específicos como los de Polonia y Eslovaquia sobre el control político de sus servicios civiles, que hicieron surgir la preocupación de que ambos países estuvieran ‘hundándose en prácticas pasadas’”, lo que resulta sorprendente, aunque en las conclusiones de su artículo sólo se refiere a Letonia y Eslovaquia. Geoffrey Pridham, *Ibidem*, p. 13.

En resumen, hemos demostrado con éxito que la condicionalidad “*ex ante*” ha funcionado suficientemente bien, pero “*ex post*” la condicionalidad misma no ha sido suficiente y ha adolecido de importantes errores. El control continuo se reveló que era necesario y las Instituciones no han sido indulgentes con ninguno de los países que ya eran Estados miembros de pleno derecho. La hipótesis subyacente se ha demostrado por el estado de la Historia en que nos encontramos pues aun viven algunos de los actores que la hicieron posible. Otra cosa será cuando la propia Historia entre en el campo de la especulación sin que sus actores puedan replicar a la necesidad humana.

Así, pues, en este trabajo se ha elaborado un examen a la condicionalidad en un proceso de tres etapas: en primer lugar, la aplicación de criterios de condicionalidad previos a las negociaciones de los Acuerdos de adhesión, los criterios de Copenhague y los criterios de Maastricht y, finalmente el seguimiento del cumplimiento de la condicionalidad asumida en los Acuerdos de adhesión.

Sin embargo, lo hemos visto, algunos Estados convertidos ya en Estados miembros han desafiado a las Instituciones tras la llegada al gobierno de partidos de carácter populista y conservadores. Era una circunstancia que los dirigentes de Bruselas no habían previsto y ante la cual la Unión se encontraba desarmada. Se ha acudido a la imposición de sanciones, algunas de las más importantes o recientes protagonizadas fundamentalmente por Hungría y Polonia han sido examinadas como paradigmas. Pero se ha demostrado que la aplicación de tales sanciones, provocaban un enfrentamiento directo aun más peligroso entre la Unión y algunos Estados miembros. ¿Qué alternativa quedaba, pues, a las Instituciones? ¿La expulsión de la Unión a los Estados miembros que violaran los principios y no cumplieran con las

obligaciones suscritas? ¿Cuál sería el fundamento si los Tratados de la Unión Europea y los Acuerdos de adhesión no lo contemplan?

El sentido actual de la tesis implica una consideración y alusión permanente al estado de las negociaciones para la adhesión a la Unión Europea de los países denominados Balcanes Occidentales y la eventual perspectiva de una flexibilización de los criterios de condicionalidad para la adhesión de otros países europeos. Los comentarios constantes y la dedicación de epígrafes específicos dedicados a las actuales negociaciones con los Estados residuales de la antigua Yugoslavia han justificado el valor de la oportunidad de la investigación. La propuesta de esta tesis es una lección para las negociaciones en curso y para las eventuales futuras adhesiones.

La contrastación de la hipótesis de partida y las hipótesis auxiliares se fundamentan y están garantizadas por la aplicación de un modelo aplicable a este tema en concreto: Índice de democracia, Índice de percepción de la corrupción, glosario de sanciones por las Instituciones de la UE, etc. Los propios informes publicados por la Comisión Europea que certifican el estado del cumplimiento de los criterios son criterios objetivos ya que se basan en la verificación de los criterios que la misma Comisión Europea aplica. Recordando lo expuesto en epígrafes anteriores: no sólo el índice de percepción de la corrupción (CPI), Índice democrático (DI), Global Freedom Status Index, Transposition déficit, sino también los Informes de la Comisión Europea, del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) 22 Rapport général d'activités (62 pp), Grupo de Expertos contra la trata de seres humanos (GRETA), Comisión Europea para la eficacia de la Justicia (CEPE), Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (ECRI), Comité consultivo del Convenio marco para la protección de las minorías nacionales, las Conclusiones de la Presidencia de los Consejos Europeos, etc.

De los magníficos informes elaborados por expertos en el seno del GRECO hay que subrayar the Fith General Activity Report de 2004, the 21st General Activity Report (2020) y el más reciente 22nd General Activity Report., además de otros documentos como Corruption and Human Rights. Respecto a GRETA son de interés para conocer el estado actual de los Derechos y el tráfico de personas el 10th General Report on GRETA´s Activities (2020).

El examen de la situación de los Estados miembros procedentes de los PECO se ve completada por el análisis de la estructura política y de los gobiernos, además de la influencia de las relaciones exteriores y su proximidad a otros Estados con una tradición democrática. Es el caso de los países bálticos, con una gran influencia recibida de los países escandinavos, especialmente de Suecia que ha contado con una población exiliada de estos países. Igualmente las inversiones procedentes de países como Finlandia ha promovido en los países bálticos una mentalidad empresarial que no se ha encontrado en otros PECO. Otros países, como Hungría, que dentro del bloque comunista era el paradigma de los países más luchadores por las libertades y constituyó un problema para Moscú, después de su “independencia” y solicitud para la adhesión evolucionó por una senda populista y con una clase política corrupta. Todo ello fue también debido a la calidad de los líderes. Rumania y Bulgaria en cambio quedaron relegadas en la construcción de un Estado de Derecho y una Administración eficiente. La justicia ha sido siempre un handicap en la mayoría de los nuevos Estados miembros procedentes de Europa oriental. Se ha demostrado que el éxito en el desarrollo democrático se debe más a una continua vigilancia del desarrollo político interno y el respeto por los principios democráticos que a una confianza en la construcción del Estado, la Administración de Justicia y las Administraciones públicas por los elementos nacionales.

La Unión Europea debe ser prudente y especialmente exigente en las negociaciones para la adhesión de los nuevos Estados de los Balcanes Occidentales, aunque la situación se

complicará con la situación bélica en Ucrania y su petición de adhesión a la Unión Europea junto con Moldavia y, eventualmente, Georgia. Resulta obvio traer a colación la diferencia entre los países bálticos, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría con Rumania y Bulgaria en la evolución de la modernización de las estructuras administrativas, judiciales y políticas a pesar de la introducción de cláusulas de super salvaguardia en las negociaciones con éstos últimos. Igualmente el retroceso en las conquistas por un Estado democrático de derecho en países como Hungría, debida fundamentalmente a la debilidad de las estructuras establecidas y a la aparición de movimientos populistas de derecha.

### **7.1.3 Análisis y eficacia de la condicionalidad aplicada por la UE a los PECO**

Como hemos adelantado, la contrastación de las hipótesis se realizará con un modelo analítico constituido por varios índices tal como se han descrito anteriormente. Hasta ahora hemos dado preferencia a los informes de las Instituciones de la Unión Europea, entre ellos los *Regular Reports* y las Conclusiones de la Presidencia de los Consejos Europeos y, tangencialmente, al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC-CPI), publicado anualmente por *Transparency International*, que ampliaremos en las páginas que siguen. Ahora vamos a completar el análisis demostrativo de las hipótesis con otros índices significativos. Así, para demostrar la situación de la calidad democrática se ha utilizado el Índice de Democracia o *Democracy Index* de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* y que intenta establecer el rango de democracia en 167 países. Con objeto de conocer el estado de la democracia en los países recurriremos al Índice Democrático, que es publicado por *Freedom in the World* y nos muestra la situación de los Derechos políticos y de las Libertades civiles. El marco de la salud democrática y los derechos individuales y libertades públicas se acude al *Global Freedom Status*, que es publicado en el informe de *Freedom in the World*. Para observar la evolución de la lucha contra la corrupción ya hemos indicado que se ha acudido al Índice de

Percepción de la Corrupción o *Corruption Perception Index* (CPI) elaborado por *Transparency International*.

Otros índices, datos e informaciones que se han utilizado en la contrastación de las hipótesis de partida de este trabajo son: Informes de la Comisión Europea, del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), Informes del Grupo de Expertos contra la trata de seres humanos (GRETA), Informes de la Comisión Europea para la eficacia de la Justicia (CEPE), Informes de la Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (ECRI), Informes del Comité consultivo del Convenio marco para la protección de las minorías nacionales, etc. También se analiza el Índice del Estado de Derecho del World Justice Project (WJP) que examina los límites al poder gubernamental, la ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, procedimientos regulatorios, justicia civil y justicia penal. Por otra parte, el déficit en la transposición del Derecho comunitario se ha denunciado mediante el *Single Market Scoreboard* de la Comisión Europea, etc. Todos estos indicadores constituyen el modelo para la contrastación de las hipótesis. Varios gráficos completan la comprensión del modelo. Me remito a las principales fuentes de información detalladas en el apartado “Plan de trabajo” y siguientes.

Antes de zambullirnos en la aplicación y contraste de los índices y datos de informes utilizados, creo que es obligatorio repasar algunos datos de las transformaciones políticas previas en los PECO para iniciar las negociaciones con la Unión Europea. Se trata de las primeras convocatorias de elecciones democráticas, de la adopción de constituciones democráticas y de la constitución de un sistema democrático con partidos políticos democráticos, aunque de este punto solamente vamos a señalar algunos puntos ya que un estudio pormenorizado sería ajeno al objetivo de esta tesis. Evidentemente la primera

condición fue el reconocimiento jurídico de las Comunidades Europeas al que nos hemos referido y no es necesario insistir.

Los dos aspectos preliminares son, pues, las primeras elecciones democráticas que tuvieron lugar en los PECO donde los partidos políticos estaban formados por políticos que, en su inmensa mayoría, procedían de las antiguas estructuras comunistas con partido único. Por lo tanto el espectro político y los cuadros de los partidos estaban formados generalmente por aquellos funcionarios que se encontraron con una ventaja oportunista. Hay una coincidencia generalizada en la fecha de las primeras elecciones: 1990. Lo mismo sucedió con los eventuales candidatos de los Balcanes occidentales con la excepción de Albania, que tuvieron lugar el 21 de marzo de 1991. Todas las fechas de cada uno de los PECO se encuentran detalladas en la tabla “Primeras elecciones democráticas en los PECO”. Obsérvese que incluso la República Democrática Alemana (RDA) las elecciones democráticas tuvieron lugar el 18 de marzo de 1990.

Por lo que se refiere a la promulgación de las constituciones en los países de Europa Central y Oriental, Polonia adoptó su Ley Constitucional en 1989 aunque fue sustituida por la de 1997. Hungría modificó la vigente Ley Fundamental de 1949 por la primera constitución democrática de 1989 y en 2011 el Parlamento promulgó la controvertida Constitución 11 18 de abril. Checoslovaquia sustituyó la Constitución de 1960 el 16 de diciembre de 1992. Croacia promulgó su constitución el 22 de diciembre de 1990, texto al que se alude como Constitución de Navidad. En 1991 adoptaron sus constituciones democráticas Bulgaria y Rumania adoptaron sus constituciones en 1991. Curiosamente Letonia, que tuvo la constitución más antigua de Europa oriental, la había adoptada en 1922 pero tras su independencia de la URSS la modificó y entró en vigor el 6 de julio de 1993 y posteriormente introdujo enmiendas en 1998. Estonia y Lituania promulgaron sendas constituciones en 1992.

Todos los datos de las fechas en que los PECO y los países de los Balcanes occidentales se encuentran en la tabla “Constituciones de Países de Europa Central y Oriental y Balcanes.

Vamos a continuar con el examen de los índices más significativos utilizados en la contrastación de las hipótesis, comenzando con el Índice de Percepción de la Corrupción, por ser un dato que aunque controvertido no facilita una información importante ya que la corrupción es el cáncer de la Democracia, que invade la Administración civil y judicial que deben ser garantes de la separación de poderes y de una justicia independiente.

#### A) Análisis de los índices más representativos

##### a) Contrastación basada en el análisis de Índices de Democracia

Como sabemos, el índice democrático se expresa en porcentaje y se refiere a la situación que alcanza en un país el conjunto de los Derechos políticos y las libertades civiles. En nuestro caso hemos contado con la publicación de este índice publicado por *Freedom in the World* en 2022<sup>655</sup> que se refiere al estado de la Democracia (*Democratic Status*) en 2021, es decir en su situación actual.

Por un lado, podemos considerar el índice Global para 2021 del *Global Freedom Status*, publicado en 2022, y que a título comparativo se incluyen otros Estados miembros occidentales de la Unión Europea. Estos datos se incluyen en la tabla y el gráfico 1 con valores en porcentaje. Estonia con 94 ocupa un puesto significativo, República Checa con 91 y dos países, Eslovaquia, Eslovenia con 90. Lituania, Letonia, Croacia, Polonia, Rumania no

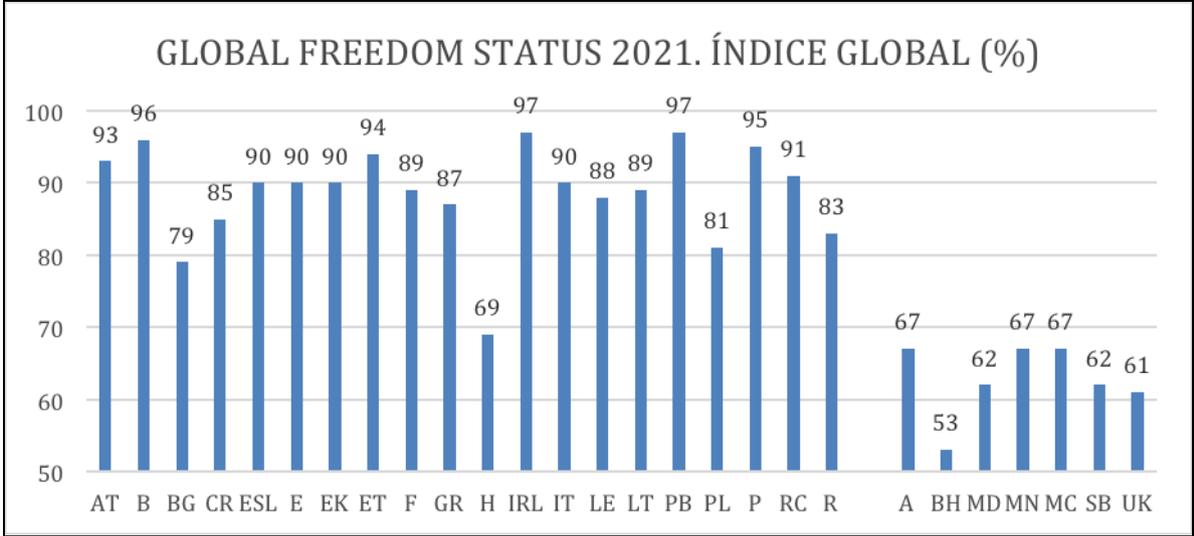
---

<sup>655</sup> Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties. El informe se publica anualmente y el correspondiente a 2021 ha sido publicado en 2022 y puede consultarse en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>. Como puede leerse en la web oficial, “Freedom in the World is an annual global report on political rights and civil liberties, composed of numerical ratings and descriptive texts for each country and a select group of territories.

alcanzan ese nivel. Bulgaria y Hungría quedan al final de la tabla. Obsérvese que se han incluido algunos Estados miembros occidentales a título comparativo. Recordemos que este índice lo publica anualmente *Freedom in the World* y en la tabla mencionada se detallan aparte el valor de los Estados de los Balcanes Occidentales, algunos de los cuales se encuentran en curso de negociaciones con la UE. Por causa de oportunidad y las circunstancias actuales, se ha añadido Ucrania, aunque por razones legales es inviable su adhesión a corto plazo.

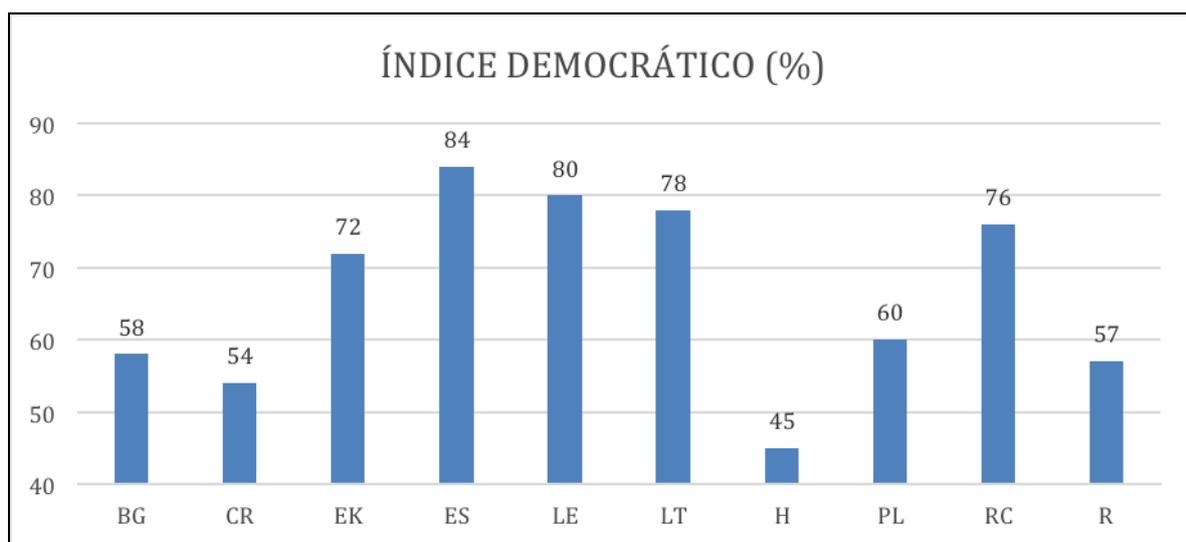
En la tabla número 1 se observa que en la mayoría de los Estados miembros occidentales superan los 90 puntos, ya que Grecia con 87 constituye una excepción, los Países de Europa Central y Oriental no llegan a ese nivel, excepto Estonia, que con 94 puntos supera a varios Estados occidentales, Eslovenia, con 90, y la República Checa con 91. Como se observa en la misma tabla 1, ninguno de los Estados de los Balcanes Occidentales supera los 70 puntos. Recordemos que *Global Freedom Status* refleja la situación de los derechos políticos y las libertades públicas. *Freedom in the World* ha publicado en 2022 el Índice Democrático, recogido en la tabla 2 y el gráfico 2 para 2021 donde se puede apreciar que los valores más altos lo tienen los tres países bálticos, Estonia con 84, Letonia con 80 y Lituania con 78.

**Gráfico 1. Global Freedom Status, 2021**



En la tabla 2 y su correspondiente gráfico se refleja la posición de los PECO, infiriéndose que los países bálticos ocupan una posición privilegiada, entre el 78 de Lituania y el 84 de Estonia, con Letonia en un 80. La República Checa y Eslovaquia siguen con unos niveles de 72 y 76 puntos respectivamente. Y a la cola se encuentran Bulgaria con 58, Rumanía con 57 y Hungría con 45 puntos. Aparece el último Estado miembro en adherirse a la Unión, Croacia, con 54 puntos pero no figura Eslovenia por falta de datos. Polonia logra 60 puntos pues, como sucede con el resto de los países deficitarios democráticamente estos índices dependen de los partidos en el poder en un momento determinado.

**Gráfico 2. Global Freedom, Índice democrático, 2021**



b) Contrastación basada en el análisis del Índice de Democracia de *The Economist*

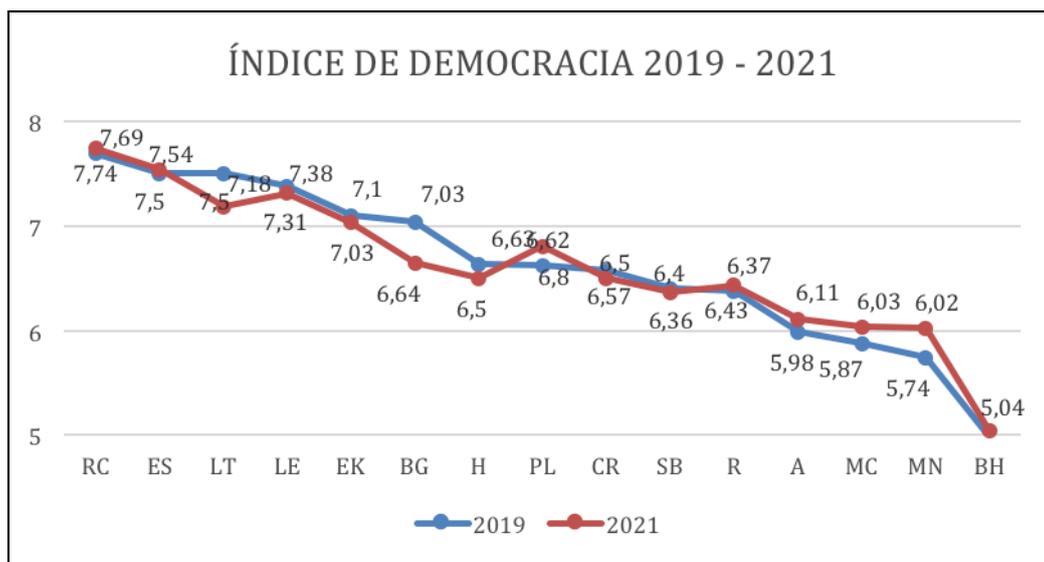
Complementario al índice anterior se publica el Índice de Democracia o *Democracy Index* elaborado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist* que establece el rango de la Democracia en 167 países y que se publica desde 2006. Aunque la metodología de este índice ha sido criticada por la falta de transparencia, nos informa de la situación de la vida política de los países analizados mediante encuestas sobre el proceso electoral, el funcionamiento del

gobierno, el pluralismo político y el funcionamiento del sistema mediante la participación política.

Después de exponer cuál es la fotografía de la situación de los derechos políticos y las libertades civiles, que reflejan los derechos individuales y las libertades públicas, podemos analizar el comportamiento de los PECO respecto a la condicionalidad impuesta por la Unión Europea antes, durante y después de la adhesión, que incluye no sólo la situación del respeto de los derechos individuales y las libertades públicas sino también el éxito logrado en la lucha contra la corrupción que refleja el estado de funcionamiento de las Administraciones públicas a todos los niveles. Se ha completado la contrastación con los propios informes de las Instituciones europeas sino también con los elaborados por el GRECO y la Comisión de Venecia entre otros, incluidos los elaborados por instituciones académicas dirigidas por expertos en temas de la Unión.

El Índice de Democracia o *Democracy Index* es una clasificación que publica la Unidad de Inteligencia de *The Economist* desde 2006 y considera varios factores que determinan la calidad democrática: libertades civiles, funcionamiento del gobierno, sistema electoral, participación política y la cultura política del país. En las tablas 4/5 se incluye la relación de los PECO con los países de los Balcanes Occidentales candidatos a la adhesión a la Unión Europea. La mayoría de los PECO son Democracias imperfectas y cuentan con rangos entre 27 y 61 y cuatro Estados de los Balcanes (Albania, Macedonia, Montenegro y Bosnia Y Herzegovina) cuyos rangos en 2021 se encuentran entre 68 y 95) se les clasifica como Democracias de régimen híbrido. El quinto Estado balcánico, Serbia, aparece con el rango de 63. En la tabla podemos observar que los países que figuran en cabeza han empeorado o se han mantenido excepto la República Checa, Polonia, Croacia y Rumania.

**Gráfico 3. Índice de democracia *The Economist*, 2019-2021**

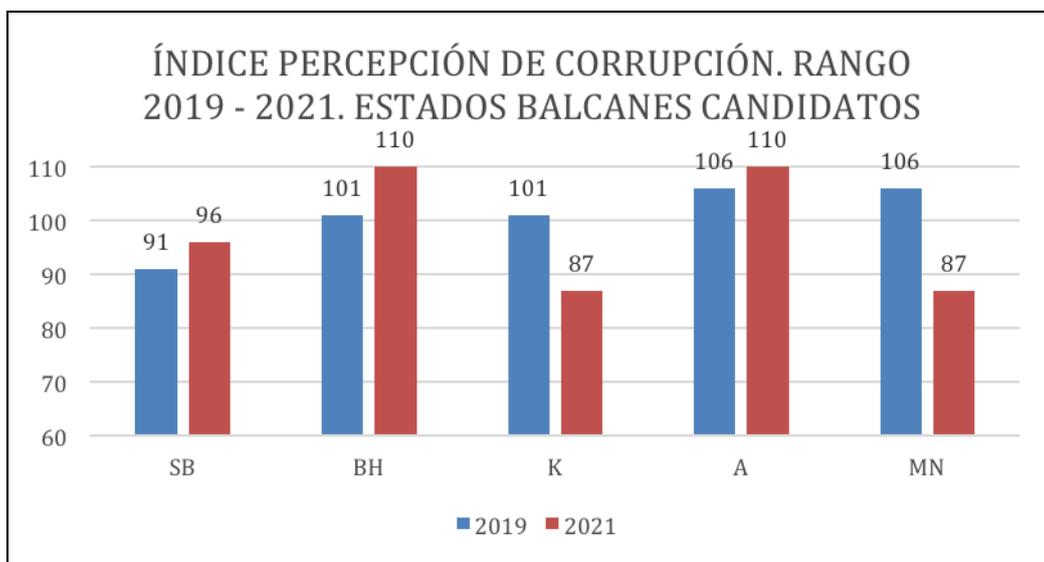


Fuente: *The Economist*, 2021.

c) Índice de Percepción de Corrupción (IPT-CPI)

Ya he comentado algunas cifras de los índices utilizados en el modelo y su evolución con referencia al período anterior y posterior a la adhesión, tanto para los ocho nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental procedentes de la oleada de 2004, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia y República Checa, como del grupo residual del 2007, Rumania y Bulgaria. También se han incluido los valores para Croacia, último Estado miembro adherido a la Unión Europea. A título comparativo se han incluido los índices correspondientes a algunos de los Estados miembros occidentales y de los eventuales futuros miembros de los Balcanes occidentales. Hemos elaborado dos tablas “Índice de Percepción de la Corrupción 2000-2019” e “Índice de Percepción de la Corrupción 2019-2021” abarcando un amplio período y los datos más recientes incluidos en el último informe de *Transparency International*.

**Gráfico 4. Índice de Percepción de la Corrupción, 2019-2021**



Fuente: Transparency International, 2021.

Transparency International, que publica anualmente el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) o como se le conoce por su nombre en inglés Corruption Perception Index (CPI), define la corrupción como “el mal uso del poder en beneficio privado”. La puntuación del índice varía de 0 a 100, siendo el valor más bajo el que se atribuye a un país como de alta corrupción mientras que el valor más alto califica a un país como de baja corrupción. Por su parte, el rango designa el nivel de corrupción de un país señalando el rango más bajo a un país con escasa corrupción y el orden más alto le señala como un país de alta corrupción en la medida en que aumenta en la escala. El CPI correspondiente a 2021 ha sido publicado en enero de 2022 para 180 países.

El comentario que hace Transparency International en la presentación del “CPI 2021 for Western Europe & European Union: Trouble ahead for Stagnating Region” es elocuente, aunque no exime a los Estados miembros de la UE de un aumento en la ola de corrupción que asola al continente europeo:

“Even top performers are showing concerning signs of backsliding, and the region continues to be rocked by corruption revelations – including exporting corruption to other parts of the World. The long term consequences of inadequate anti corruption

actions are already evident in Hungary (CPI score 43) and Poland (56), with concerns that Slovenia (57) will soon join them.

Denmark (88) has been joined by Finland (88) at the top of the CPI followed by Norway (85) and Sweden (85). Bulgaria (42), Hungary (43) and Romania (45) remain the worst performers in the region”<sup>656</sup>.

En el informe “CPI 2021 for Eastern Europe and Central Asia: Democratic hopes in the shadows of growing authoritarianism”, donde se incluyen los países de los Balcanes occidentales (Albania (35), Bosnia y Herzegovina (35), Montenegro (46), Serbia (38), Macedonia del Norte (39) y Kosovo (39) eventuales futuros países miembros de la Unión Europea, los comentarios son aun más agrios con el título de su primer apartado: “Pandemic, corruption and the silencing of civil society”<sup>657</sup>.

Durante el período 2000-2019 podemos ver Estonia tenía un rango de 27 y tras un ligero empeoramiento, se sitúa en el 18, en 2019, y en el 13 en 2021. Letonia pasa del 57, en 2000, al 36 en 2020, y en cambio el tercer país báltico, Lituania, parte del 43 y solamente se sitúa en el puesto 34. Las razones las hemos comentado en las páginas precedentes: Estonia y Letonia han tenido una clara influencia de los países nórdicos, especialmente de Dinamarca y Finlandia, aunque Suecia también ha influido a través de la gran inmigración de ciudadanos de ambas repúblicas. La conclusión es que desde su adhesión en 2004 Estonia y Letonia mejoraron sensiblemente el índice de corrupción y Lituania también lo hizo aunque en 2007 tuvo un salto de empeoramiento hasta el puesto 51, de forma coyuntural.

En el grupo Visegrad, Hungría se puede apreciar cómo Hungría estaba situada en el puesto 32 en el año 2000 y pasó al 70 en 2019 y al 73 en 2021, la República Checa empeoró

---

<sup>656</sup> El informe puede consultarse en <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2021-western-europe-european-union-trouble-ahead-for-stagnating-region>.

<sup>657</sup> El informe puede consultarse en <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2021-eastern-europe-central-asia-democratic-hopes-growing-authoritarianism>.

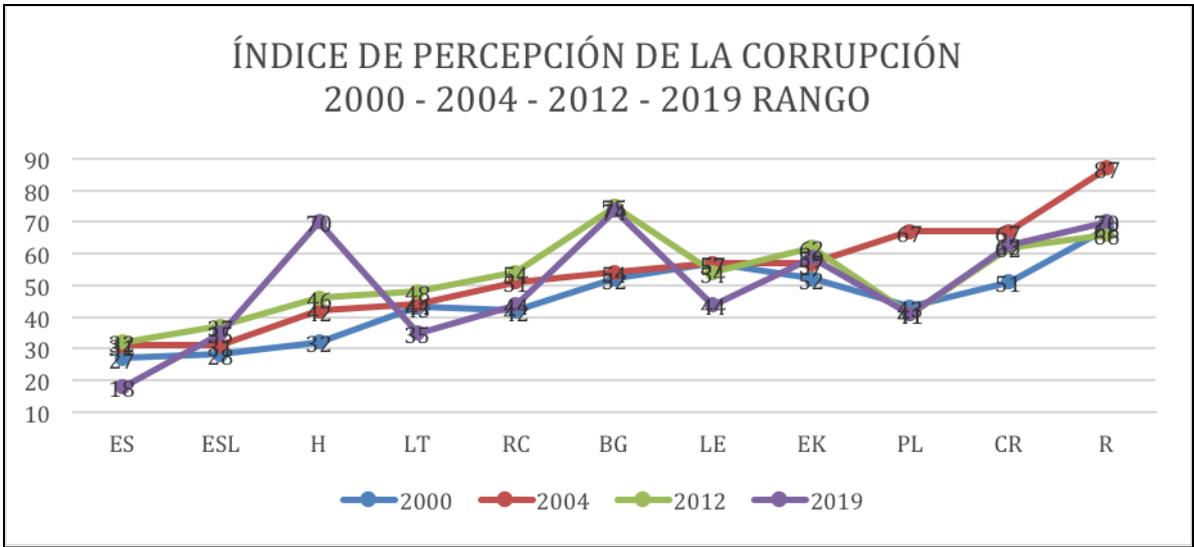
ligeramente en el período considerado ya que pasó del 42, en el año 2000, al 44, en el año 2019 y al 49 en el 2021. Y Eslovaquia se mantuvo en el mismo segmento al empeorar ligeramente desde el 52, en 2000, al 56 en 2021, es decir al mismo nivel del 2004 cuando el país se adhirió a la UE. Polonia es un caso errático pues en el año 2000 ocupaba un ranking de 43, empeorando sensiblemente hasta el 67 en 2004 con la adhesión, pero mejoró en 2019 y 2021, situándose al nivel de 2000. Eslovenia ha empeorado sensiblemente desde la adhesión, pasando del 28 al 41 en período de estudio. Rumania tuvo el peor resultado en los años previos a la adhesión alcanzando el puesto 87 en 2004 y terminando el período con 66 en el año 2021. El caso de Bulgaria es paradigmático de la falta de control y el fracaso de las expectativas de la aplicación de las cláusulas de condicionalidad pues desde el año 2000 el rango del CPI ha empeorado de forma dramática, pasando del puesto 72 al 78. Croacia se ha mantenido en el mismo entorno durante el periodo 2000-2021, empeorando del puesto 51 al 63.

En las tablas del Índice de Percepción de Corrupción y en los gráficos correspondientes se puede apreciar la evolución y las conclusiones que hemos aportado para todos los PECO. También puede observarse que se han incluido algunos países occidentales, Estados miembros de la UE, para mostrar que la tendencia del empeoramiento ha sido muy lamentable. España ha pasado del puesto 20 al 34, Italia del 39 al 42, pasando por el 51 en el 2019. En la actualidad, Grecia se encuentra en el puesto 58, Chipre en el 52 y Malta en el 49.

Creo que es necesario hacer un brevísimo comentario a la posición de los eventuales futuros Estados miembros de la Unión procedente de los Balcanes. En efecto, en la tabla “Índice de Percepción de la Corrupción 2019.2021”. “Estados de Balcanes candidatos a la adhesión a la Unión Europea”, es decir aquellos Estados con los que la UE ya mantiene algún tipo de negociaciones, y “Estados eventuales candidatos a la adhesión a la Unión Europea”. El

CPI de estos países no puede ser más siniestro: Montenegro se sitúa en el puesto 64, Serbia en el 96, Bosnia y Herzegovina ocupa el 110, Kosovo el 87, Albania el puesto 110 y Macedonia del Norte el 87. De los eventuales Estados con escasas posibilidades de que lleguen a ser miembros de la UE, Moldavia se encuentra en el puesto 105, aunque viene del 129, y Ucrania que ocupaba el puesto 126 en 2019 ha pasado al 122 en la actualidad.

**Gráfico 5. Índice de Percepción de la Corrupción por rango, 2000-2019**

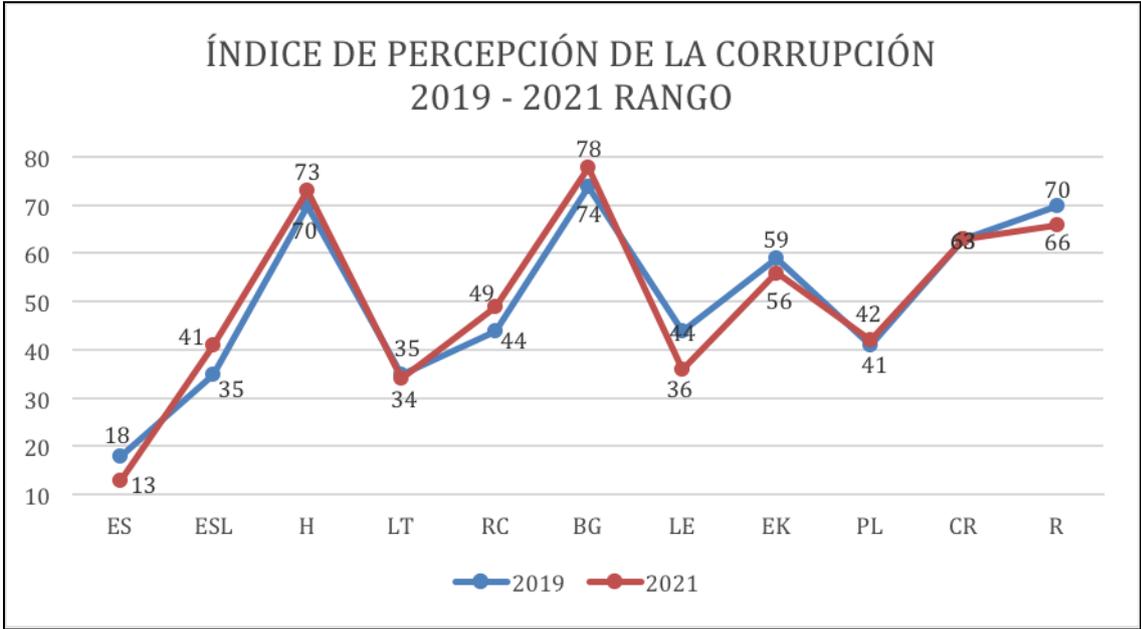


Fuente: Transparency International, 2021.

Repasando lo expuesto respecto al rango en el índice de percepción de la corrupción (CPI), elaborado por *Transparency International*, como se puede apreciar en la tabla 6 que figura en anexo con el título de Índice de Percepción de Corrupción – Clasificación del país por rango, en los años 2000–2004–2007–2012–2019 y en la tabla 7, Índice de Percepción de la Corrupción 2004-2021, último período publicado por *Transparency International*, incluyendo no sólo el rango sino también la puntuación, lo que nos permite apreciar mejor la evolución del índice. Con objeto de poder valorar adecuadamente los valores de los Estados miembros procedentes de Europa Central y Oriental, intencionadamente se han introducido

los valores de algunos Estados miembros de Europa Occidental, en la primera tabla España, Francia e Italia y, en la segunda tabla referida al período 2019-2021, se han introducido todos los Estados miembros de la Unión con la puntuación correspondiente, es decir que se han añadido Dinamarca, Finlandia, Suecia, Países Bajos Alemania, Luxemburgo, Austria, Reino Unido, Bélgica, Francia, Portugal, España, Chipre, Malta, Italia y Grecia.

**Gráfico 6. Índice de Percepción de la Corrupción por rango, 2019-2021**



Fuente: Transparency International, 2021.

Esta presentación nos ha permitido comprobar que en 2000 países como Estonia, Eslovenia y Hungría se encontraban en un entorno muy próximo a países como España y Francia e, incluso, en mejor posición que Italia, pero que en 2019 países como Estonia se encontraban con mejor puntuación que los occidentales Francia, Portugal, España, Italia y Grecia, mejorando aun más su posición en el saneamiento de la corrupción en 2021, ya que Estonia se sitúa con el rango 13, igual que Austria y mejor que otros muchos Estados miembros occidentales. Sin embargo, la mayoría de los PECO han empeorado su situación en el CPI, como es el caso de Eslovenia que después de la adhesión permanecía con un rango de

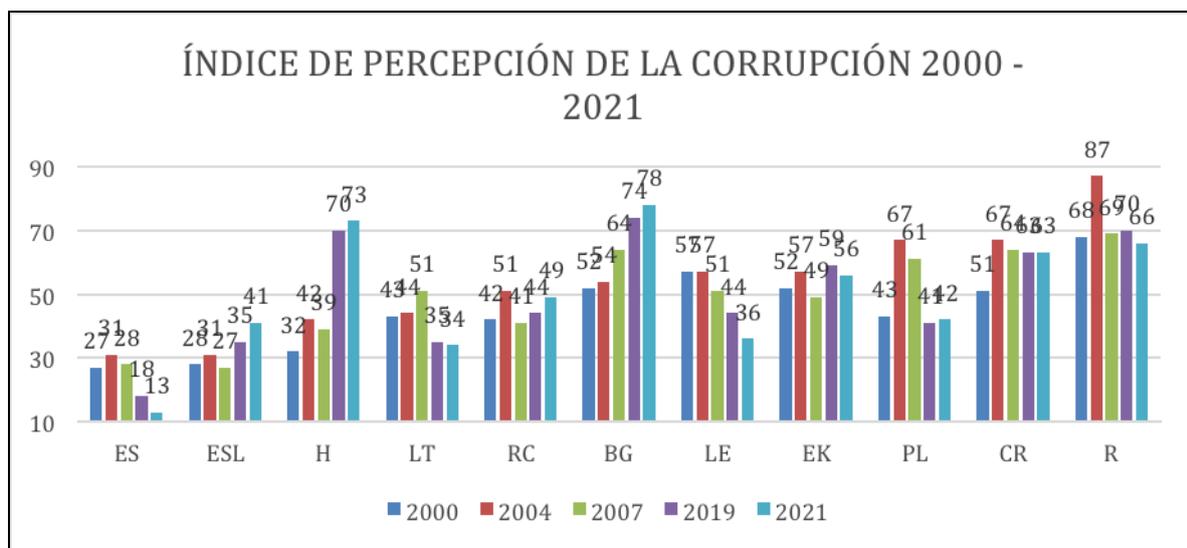
37 en 2012, 35 en 2019 y 41 en 2021. Lituania se comportó de forma irregular, empeorando en el período 2007-2013, pero llegó al rango 34 en 2021, en mejor situación que varios Estados miembros occidentales y con el mismo rango que España. Bulgaria, con un rango de 64 en 2007, 74 en 2019 y 78 en 2021, Hungría ha pasado de 32 en 2000 a 42 en 2004, 39 en 2007, 70 en 2019 y 73 en 2021 se ha colocado a la cola de todos los Estados miembros e la Unión. Rumania que se ha mantenido en los niveles más altos de corrupción, con un rango de 68 en 2000, 87 en 2004, 70 en 2019 y 66 en 2021, han sido casos paradigmáticos pues su empeoramiento en combatir la corrupción se ha deteriorado sensiblemente. La República Checa, Eslovaquia y Polonia se han situado en el tramo intermedio de los PECO pues si bien Polonia llegó en 2004 al rango de 67, terminó en el 41 en 2019 y el 42 en 2021, mientras que la República Checa alcanzó en los mismos períodos las cotas de 51, 44 y 49 y Eslovaquia se situó ligeramente en un rango peor, pasando de 57 en 2004 al 59 en 2019 y al 56 en 2021, situándose en el 62 en 2012 como su mayor cota. El caso de Hungría es paradigmático del estancamiento en unos altos niveles de corrupción desde 2019 con un rango de 70 y, en 2021 llegó al 73, es decir que se encuentra en el furgón de cola de los países de la UE. Por lo tanto, nuestra predicción se confirma en relación con este índice significativo que afecta a la calidad de las Administraciones públicas y de los políticos de un país. Bien es cierto mencionar que Estados miembros occidentales, como Italia, Malta, Grecia y Chipre no han sido casos ejemplares, aunque se encuentran en rangos lejos de los mencionados.

Si nos fijamos en la puntuación del Índice de Percepción de la Corrupción para 2021 podemos concluir que Estonia tiene 74, es decir mejor que Francia, Portugal y España. Lituania, con 61, tiene la misma puntuación que España. Letonia con 59, Eslovenia con 57, Polonia con 56 y la República Checa con 54 obtienen mejor puntuación que Malta, Italia y Grecia. Eslovaquia obtiene 52, Croacia 47, Rumania 45, Hungría 43 y Bulgaria 42. El mapa queda claramente configurado ya que la puntuación más alta califica a un Estado con escasa

corrupción, mientras que la puntuación más baja los señala a un Estado con un alto nivel de corrupción.

En la tabla número 3 y en el gráfico correspondiente se han detallado el Índice de Percepción de la Corrupción, en el periodo 2019-2021, para los Estados de los Balcanes Occidentales que son los eventuales próximos Estados miembros de la Unión Europea cuando termine el proceso de negociación y adhesión, iniciado con algunos de ellos. Podemos percibir que si ya es preocupante el empeoramiento del CPI en algunos Estados miembros de la ola de 2004 y 2007, la situación en los Estados de los Balcanes no deja de ser inquietante. Montenegro es el único que puede compararse con los estándares de los actuales Estados miembros pues en 2019 su rango era el 66 y en 2021 ha mejorado hasta el 64. Sin embargo el resto de los Estados de los Balcanes demuestran que son países con Administraciones públicas ineficientes y una clase política ampliamente corrupta, afectando al poder judicial que es incapaz de representar una independencia del poder político. Macedonia el Norte mejoró ligeramente su posición pues ha pasado del rango 106 en 2019 al 87 en 2021. Serbia lo empeoró al pasar del 91 en 2019 al 96 en 2021. Bosnia y Herzegovina y Kosovo, que se encontraban con un rango de 101 en 2019 han pasado al 110 y al 87 respectivamente en 2021. Albania, el peor de los clasificados, tenía en 2019 el rango 106, igual que Macedonia el Norte, y ha empeorado hasta el 110, el mismo rango que Bosnia y Herzegovina, en 2021.

### **Gráfico 7. Índice de Percepción de la Corrupción, 2000-2021**



Fuente: Transparency International, 2021.

La Unión Europea y, particularmente la Comisión Europea como responsable de las negociaciones debe utilizar criterios de condicionalidad eficientes que permitan reconducir los importantes desvíos democráticos y el déficit de una lucha eficaz contra la corrupción. El problema es que las sanciones económicas se han revelado suficientemente ineficaces y teniendo en cuenta el contexto político actual podría decirse abiertamente que no hay instrumentos útiles a menos que sea modificado el Tratado de la Unión y un Estado miembro pueda ser expulsado por su déficit en la lucha contra la corrupción. La condicionalidad aplicada hasta la fecha ha resultado ineficaz y es preciso modificar el actual *status quo*. Los informes del GRECO avalan las opiniones reproducidas en este apartado.

d) Relacionado con la eficacia de la Justicia que examinaremos más adelante vamos a considerar el Índice del Estado de Derecho del World Justice Project (WJP)

En primer lugar convendría explicar qué es el World Justice Project (WJP) y nada mejor que acudir a la definición que hace la propia organización en su Índice de Estado de Derecho 2020:

“The World Justice Project (Proyecto de Justicia Mundial, o WJP, por sus siglas en inglés) es una organización independiente, internacional, y multidisciplinaria que

trabaja para generar información, crear conciencia y generar acciones para avanzar el Estado de Derecho alrededor del mundo. Un Estado de Derecho efectivo reduce la corrupción, protege a las personas de hechos injustos y combate la pobreza. El Estado de Derecho es el sustento de comunidades de igualdad, oportunidades y paz, además que funge como la base del desarrollo, de gobiernos transparentes que rinden cuentas, y del respeto a los derechos fundamentales”<sup>658</sup>.

Tenemos que continuar citando a la citada publicación para comprender la importancia de este proyecto y la medición de una de las magnitudes fundamentales que sustentan la Democracia, los derechos individuales y las libertades públicas, además de la garantía de la separación de poderes como base del Estado de Derecho.

En la Introducción de la mencionada publicación se puede leer:

“El *Índice de Estado de Derecho 2020* presenta un panorama del Estado de Derecho en 128 países, al asignar puntajes y rankings para ocho factores: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil, y justicia penal”.

...

“El *Índice de Estado de Derecho del World Justice Project (WJP)* o *WJP Índice de Estado de Derecho 2020*, es el reporte más reciente en una serie anual que mide el Estado de Derecho con base en las experiencias y percepciones del público general y expertos alrededor del mundo”.

...

“Los puntajes del *Índice de Estado de Derecho 2020* se calculan a partir de información de más de 130 mil encuestas a población general y más de 4,000 cuestionarios a expertos en justicia alrededor del mundo. El Índice es la evaluación más completa del Estado de Derecho en el mundo, y es la única medición que se construye a partir de datos primarios”<sup>659</sup>.

Lo que nos interesa es el significado de la medición del Índice de Estado de Derecho en los países que se han adherido a la Unión Europea, en este caso utilizamos el Índice 2020, y para ello debemos acudir a la tabla resumen donde podemos encontrar las puntuaciones y el ranking de los países. Hay que explicar que la puntuación porcentual varía entre 0 y 1, siendo 1 el mayor valor positivo de un país respecto al Estado de Derecho. Pero antes debemos saber cómo WJP define el concepto de Estado de Derecho ya que es una cuestión fundamental. Sin embargo, el

---

<sup>658</sup> World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho 2020*, p. 202.

<sup>659</sup> World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho 2020*, Introducción p. 5.

documento lo define por su entorno y sus efectos pero no aporta una definición del concepto:

“Un Estado de Derecho efectivo reduce la corrupción, protege a las personas de injusticias, y combate la pobreza. El Estado de Derecho es el sustento de comunidades de igualdad, oportunidades, y paz, además de que funge como la base del desarrollo, de gobiernos transparentes que rinden cuentas, y del respeto a los derechos fundamentales”.

Y más adelante ofrece como definición de Estado de Derecho como

“sistema durable de leyes, instituciones, normas y compromisos comunitarios que proporcionan límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil, y justicia penal, basado en los cuatro principios universales se desarrollan en los ocho factores del Índice de Estado de Derecho”<sup>660</sup>.

De los datos que figuran en el informe podemos ver que los PECO que se adhirieron a la UE en la primera y segunda oleada ocupan los siguientes rangos y obtiene estas puntuaciones: el mejor ranking es para Estonia que ocupa el puesto 10º con una puntuación de 0,81; después se encuentra la República Checa en el 18, con 0,73 puntos, Eslovenia en el puesto 24, con 0,60, Polonia en el puesto 28, con una puntuación de 0,66. Le siguen Rumania en el puesto 32, con 0,63 puntos, Croacia en el puesto 39 y 0,61 puntos, Bulgaria en el puesto 53 y 0,55 de puntuación. Finalmente Hungría ocupa el puesto 60 en el ranking con una puntuación de 0,53. Obsérvese que Letonia y Lituania no figuran en la lista de WJP.

Las conclusiones son obvias pues los Estados que fueron los más agresivos en la conquista de las libertades públicas y los derechos individuales han permanecido en una situación intermedia respecto al total de países considerados por WJP, con la excepción de Hungría que se desmarca desde que aparecen movimientos populistas. A título comparativo, la tabla de WJP muestra que algunos países occidentales se comportan de forma negativa respecto a algunos PECO. Así, España ocupa el puesto 19, Portugal el 23 e Italia el 27,

---

<sup>660</sup> World Justice Project, Índice de Estado de Derecho 2020, Introducción pp. 9-10.

incluso Francia ocupa el puesto 20. Respecto a los eventuales futuros Estados miembros el panorama es muy negativo: Macedonia del Norte ocupa el puesto 58, Bosnia-Herzegovina ocupa el puesto 64, Serbia el 75, y Albania ocupa el puesto 78. Lo sorprendente es que Kosovo aparece en el puesto 54, por delante del resto de los Balcanes occidentales. Finalmente, los propuestos candidatos por el Parlamento Europeo, Ucrania y Moldavia, ocupan los puestos 72 y 82 respectivamente.

Si consideramos los datos publicados por el WJP en el *Overview of Overall Scores and Rankings* para 2021, cuyos valores pueden compararse en la tabla correspondiente de este trabajo, podemos hacer algunos comentarios interesantes. Obsérvese que en dicha tabla se ha mantenido el criterio del *Democratic Index* que examinamos en otro lugar, con el único objeto de verificar la categoría democrática conforme a la puntuación y el rango del Índice de Estado de Derecho. Casi todos los Estados miembros de la Unión procedentes de los PECO han mantenido su puntuación y sin embargo ha empeorado su ranking y siguen manteniéndose en cabeza Estonia. Los Estados de los Balcanes occidentales son los que más han empeorado.

#### e) El déficit de transposición. The Single Market Scoreboard

El déficit de transposición muestra el porcentaje de directivas del mercado único que aún no se han notificado completamente a la Comisión en relación con el número total de directivas que deberían haberse notificado antes de la fecha límite, que suele ser diciembre del año. Como dice el Comunicado de prensa de la Comisión Europea del 20 de diciembre de 2021:

“A pesar de los avances en determinados ámbitos, aún se debe mejorar la aplicación práctica de las normas del mercado único. Estas reformas ayudarían a las empresas y

los ciudadanos de la UE a beneficiarse plenamente de sus libertades y derechos, a fin de facilitar las transiciones ecológica y digital.

Gracias al mercado único, la UE está paliando los efectos del desabastecimiento mediante el impulso a la innovación y la diversificación de las cadenas de suministro en toda Europa. Un mercado único que funcione correctamente y en el que la innovación pueda prosperar es el mejor aliado para una economía europea resiliente”.

...

“Los resultados se presentan en forma de gráfico de tipo «semáforo»: se asignan tarjetas rojas (por debajo de la media), amarillas (en la media) y verdes (por encima de la media) para cada herramienta o ámbito, mientras que las flechas representan las variaciones respecto al año anterior”.

“El cuadro de indicadores del mercado único de 2021 se ha ampliado, con el acuerdo de los Estados miembros, a tres nuevos ámbitos de actuación y sus indicadores correspondientes: la economía circular o ecologización de la industria, la vigilancia del mercado y el entorno empresarial de las pequeñas y medianas empresas”<sup>661</sup>.

En el informe correspondiente a 2019, la Comisión Europea informaba lo siguiente:

“7 Member States have improved their overall transposition performance since December 2018 (Belgium, Bulgaria, Italy, Cyprus, Luxembourg, Austria and Slovenia) and 6 Member States have seen it worsen (Czechia, Estonia, France, Lithuania, the Netherlands and Sweden). The remaining 15 Member States have maintained their previous performance”<sup>662</sup>.

Y el mismo informe señalaba que Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre República Checa, Finlandia, Grecia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Eslovenia, Eslovaquia, Portugal y Malta han recibido una tarjeta verde, es decir por encima de la media de la UE. Sin embargo, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Polonia, Suecia, Rumania y Lituania han recibido la tarjeta amarilla, indicando que se encontraban en la media de la Unión. Por último, Países Bajos recibió la tarjeta roja por un grave incumplimiento. El

---

<sup>661</sup> Cuadro de indicadores del mercado único de 2021. “El Cuadro de indicadores para 2021 ofrece un panorama detallado del modo en que se aplicaron las normas del mercado único de la UE en el Espacio Económico Europeo (EEE) en 2020. Asimismo, evalúa los resultados de los Estados miembros en lo que respecta a la ejecución y la garantía de cumplimiento del Derecho de la Unión, la apertura y la integración de los mercados y las herramientas de gobernanza, así como ámbitos de actuación específicos”. Puede consultarse en la web de la Comisión Europea de 20 de diciembre de 2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_21\\_6937](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_6937).

<sup>662</sup> Puede consultarse en [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/\\_en](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/_en).

comentario de la Comisión Europea sobre los resultados correspondientes al año 2019 no eran muy alentadores<sup>663</sup>.

Estos datos nos demuestran que ha dejado de ser significativo el índice del déficit de transposición de los Estados miembros ya que el grado de incumplimiento se distribuye casi por igual entre los antiguos Estados miembros y los Estados adheridos en las ampliaciones de 2004 y 2007.

B) Análisis basado en los informes relacionados con el cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros y de la condicionalidad

a) Informes del Grupo de Estados contra la Corrupción GRECO)

En 1999 el Consejo de Europa estableció el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) con objeto de realizar el seguimiento del cumplimiento de las normas anticorrupción establecidas por la organización<sup>664</sup>. Sus miembros no son solamente los países pertenecientes al Consejo de Europa. Como puede consultarse en la web oficial del Consejo de Europa los objetivos del GRECO son:

“To improve the capacity of its members to fight corruption by monitoring their compliance with Council of Europe anti-corruption standards through a dynamic process of mutual evaluation and peer pressure. It helps to identify deficiencies in national anti-corruption policies, prompting the necessary legislative, institutional and practical reforms. GRECO also provides a platform for the sharing of best practice in the prevention and detection of corruption”.

---

<sup>663</sup> En el apartado “Main findings” se comentaba el resultado del análisis de los 27 Estados miembros de la UE: “7 Member States have improved their overall performance since December 2018 (Belgium, Bulgaria, Italy, Cyprus, Luxembourg, Austria and Slovenia) and 6 Member States have seen it worsen (Czechia, Estonia, France, Lithuania, the Netherlands and Sweden). The remaining 15 Member States have maintained their previous performance. These results are similar to those of 1 year ago, when only 6 Member States had improved their performance and 7 had gotten worse”. Puede consultarse en [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/\\_en](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/_en).

<sup>664</sup> Para obtener una información más amplia puede consultarse la web oficial del GRECO, de donde se han obtenido algunos datos e informaciones que se han utilizado en este trabajo. <https://www.coe.int/en/web/greco/home>.

Es una institución fundamental ya que la lucha contra la corrupción es una prioridad del Consejo de Europa y su objetivo se desarrolla en tres direcciones: el establecimiento de normas y estándares para la prevención de la corrupción, el cumplimiento de dichas normas y la cooperación técnica entre los Estados. Y como se señala en la web de la organización:

“The Council of Europe, as the pre-eminent European institution defending democracy, the rule of law and human rights, was called upon to respond to the threat. The Ministers were convinced that an effective fight against corruption must take a broad approach and recommended that a Multidisciplinary Group on Corruption (GMC) be set up to prepare a comprehensive programme of action against corruption and to examine the possibility of drafting legal instruments in this field, referring expressly to the importance of elaborating a follow-up mechanism to implement the undertakings contained in them”<sup>665</sup>.

Las acciones y los informes elaborados por el GRECO, dependiente del Consejo de Europa, se coordinan con otros organismos y sus agencias especializadas en la lucha contra la corrupción. Así, en sus relaciones con los organismos de la Unión Europea son significativas las que mantiene no solamente con la Comisión Europea, con el Consejo y con el Parlamento Europeo, sino también con la D.G. Ampliación, D.G. Justicia y asuntos interiores, la Oficina europea de la lucha anti fraudes (OLAF), el Servicio de Acción Exterior, Asuntos interiores (Organised crime and human trafficking), European Partners against Corruption (EPAC), Europol, Monitoring & Inspection Bodies and Anti-Corruption Agencies y el Tribunal de Justicia de la UE. La cooperación se extiende también al Grupo de Acción financiera para el blanqueamiento de capitales (GAFI-FATF)<sup>666</sup>, a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)<sup>667</sup>, a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en

---

<sup>665</sup> <https://www.coe.int/en/web/greco/home>.

<sup>666</sup> En la denominación en inglés « Financial Action Task Force (FATF) on Money Laundering » y en francés « Groupe d’action financière (GAFI) sur le blanchiment de capitaux ».

<sup>667</sup> Es importante fundamentalmente con OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and its Monitoring / Convention sur la lutte contre la corruption d’agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et

Europa (OSCE)<sup>668</sup>, a la Organización de Estados Americanos (OEA-OAS), el Stability Pact for South Eastern Europe y, por supuesto es importante la colaboración con las agencias de las Naciones Unidas<sup>669</sup>. Además el GRECO colabora con una larga lista de agencias y organizaciones mundiales y regionales.

GRECO en el 22º Informe General de Actividades<sup>670</sup> subraya la necesidad de incrementar la transparencia en las acciones de los grupos de presión que puedan tener influencia en las decisiones políticas con objeto de reducir la corrupción<sup>671</sup>. El presidente del GRECO llama la atención a los frecuentes casos de corrupción que son denunciados por los medios de comunicación y llama la atención sobre la necesidad de que los gobiernos actúen para combatir los altos niveles de corrupción<sup>672</sup>.

---

son mécanisme d'évaluation Anti Corruption Network for Transition Economies (ACN) / Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et son mécanisme d'évaluation, OECD Observer/Corruption, Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA Programme) y con Public Governance and Management (PUMA). Información de la web oficial.

<sup>668</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR).

<sup>669</sup> La cooperación tiene lugar especialmente con United Nations Convention against Corruption / Convention des Nations Unies contre la Corruption, United Nations Crime and Justice Information Network (UNC JIN), Publications on corruption in the field of education (UNESCO), The International Court of Justice / Cour internationale de Justice, UN Office for Drug Control and Crime Prevention, Crime Prevention and Criminal Justice – Corruption, y UNDP activities in favour of Democratic Governance.

<sup>670</sup> El Informe del 22º Informe de actividades puede ser consultado en la web del Consejo de Europa: <https://www.coe.int/en/web/greco/publications>.

<sup>671</sup> GRECO, in its 22<sup>nd</sup> General Activity Report, states that European governments should increase the transparency and the accountability around lobbying to ensure that members of the public know which actors seek to influence political decisions so that the risk of corrupt practices can be reduced.

<sup>672</sup> GRECO's president Marin Mrčela said: "Public confidence has been tested to the limit in some cases in recent times as corruption scandals regularly emerge in the media. The public has a right to know who is influencing political decisions. Gaining access to this kind of information should be simple and quick. Governments should adopt detailed rules to prevent corruption risks". <https://www.coe.int/en/web/greco/publications>.

En importante la denuncia del presidente del GRECO, Marin Mrčela, sobre la existencia una creciente “corrupción de cuello blanco” protagonizada por los políticos de todas las Administraciones y los pobres resultados de la lucha contra ese tipo de corrupción<sup>673</sup>. Más adelante subraya los resultados de la evaluación realizada a finales de 2021 donde están incluidos tanto Estados miembros occidentales como Estados provenientes del antiguo bloque soviético<sup>674</sup>. Finalmente hay que resaltar en el Informe la relación de la corrupción con la violación de los Derechos Humanos, especialmente los relativos a los derechos individuales y las libertades públicas<sup>675</sup>. Así se confirma en el documento GRECO “Go for Zero Corruption” en el que se cita la importancia de la independencia del poder judicial<sup>676</sup>. Y se refiere al principio de que los jueces no pueden ser removidos ni por el ejecutivo ni por el legislativo, siendo un elemento fundamental de la independencia judicial.

---

<sup>673</sup> Declara el presidente del GRECO que los avances han sido muy pobres: “In general terms, in 2021 we saw progress in the implementation of GRECO’s recommendations but improvements should be further accelerated, in particular concerning anti-corruption measures in respect of MPs and top executive functions of central governments. In addition, it is crucial that, once reforms are adopted”... “By the end of 2021, GRECO had completed the evaluation of 23 states in respect of top executive functions in central governments and law enforcement agencies. The 15 compliance reports published as of 31 December 2021 showed that progress in the implementation of the recommendations was slow: only 18% of the recommendations had been fully implemented, 38% had been partly implemented and 44% remained non-implemented”.

<sup>674</sup> Así figura en el texto del Informe: At the end of 2021, 13 countries were subject to GRECO’s 4th evaluation round non-compliance procedure: Armenia, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Denmark, Germany, Hungary, Republic of Moldova, Poland, Romania, Turkey and Ukraine, as well as Luxembourg and Serbia, which due to new compliance reports published in 2022 are no longer subject to it. Esta como las anteriores transcripciones en su idioma original pueden ser consultadas en: <https://www.coe.int/en/web/greco/publications>.

<sup>675</sup> Está clara la relación que aparece en el Informe del GRECO: “Corruption can lead to and/or cause Human Rights violations. The potential disruption caused by corruption to Human Rights has been laid bare in a number of areas such as the independence of the judiciary, freedom of expression of journalists and whistleblowers, freedom of assembly, detention facilities, social rights, discrimination in the enjoyment of basic rights, and the trafficking of human beings. These links have been brought to light by Council of Europe human rights bodies, not least by the European Court of Human Rights”.

<sup>676</sup> El documento “Go for Zero Corruption” subraya que “The independence of the judiciary from the executive and legislative powers is one of the foundations of the Rule of Law. GRECO has looked into corruption prevention in respect of the judiciary in its fourth evaluation round and has also underlined the need to guarantee proper independence of judges as a way to avoid undue political influence on the judiciary which can lead to biased, corrupt judgments serving other interests than the public interest”.

Menciona los casos de *Baka v. Hungary* y *Paluda v. Slovakia*<sup>677</sup>. Respecto al tráfico de seres humanos, el documento mencionado subraya la colaboración con GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) ya que la corrupción puede hacer posible el tráfico de seres humanos en varias formas<sup>678</sup>. Al grupo GRETA nos referiremos más adelante.

Las actividades del GRECO se han visto limitadas por la pandemia del COVID 19 y no se produjo ninguna visita de evaluación correspondiente a 2019. Los procedimientos de conformidad del 5º ciclo de evaluación adoptados en 2020 cubrían Finlandia, Islandia, Letonia, Luxemburgo, y Eslovenia. Los procedimientos de conformidad del 4º ciclo de evaluación cubrían Croacia, Chipre y Grecia que se encontraban en tramitación y Albania que fue cerrado. Respecto a los procedimientos de no conformidad, es decir globalmente insatisfactorios se encontraban Andorra, Bosnia y Herzegovina, Moldavia, Serbia que se habían iniciado mientras que los relativos a Austria, Hungría, Luxemburgo y Turquía se mantenían. Los procedimientos de no conformidad relativos a Azerbaiyán, Francia, Irlanda, Letonia, Macedonia del Norte y Eslovaquia se habían cerrado. Se incluyen otras informaciones que no interesan en este momento<sup>679</sup>.

---

<sup>677</sup> Véase el documento publicado en [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)

<sup>678</sup> Dice el documento: “The Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) has come across several cases, during its country monitoring, where government officials, notably police staff, have been bribed or suspected of having been bribed by traffickers to look the other way. In connection with this issue, GRECO will be dealing with corruption prevention in respect of law enforcement agencies, including border guards, as part of its ongoing fifth evaluation round”.

<sup>679</sup> Las informaciones donde se incluyen países de Europa Central y Oriental son :  
Article 34 – Procédure ad hoc dans des circonstances exceptionnelles  
Rapport ad hoc (Article 34) sur la Grece – rapport de suivi  
Rapports de conformité adoptés en 2020  
Procédure de conformité du 5e Cycle d’évaluation  
Finlande, Islande, Lettonie, Luxembourg, Slovenie – procédures en cours  
Procédure de conformité du 4e Cycle d’évaluation  
Croatie, Chypre, Grece – procédures en cours  
Albanie – procédure cloturee  
Article 32 – Globalement insatisfaisant : procédure de non-conformité  
Andorre, Bosnie-Herzegovine, Republique de Moldova, Serbie – procédures entamees  
Autriche, Hongrie, Luxembourg, Turquie – procédures maintenues

En marzo de 2022 se publicó el « 22e rapport général d’activités (2021) du Groupe d’États contre la corruption (GRECO). Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d’Amérique Adopte par le GRECO »<sup>680</sup>. Como es habitual en los anexos se pueden consultar las dos rúbricas más importantes de las actividades del GRECO en el período considerado. Por una parte, el 4º Ciclo de evaluación « Prevención de la corrupción de parlamentarios, jueces y fiscales, y el 5º Ciclo de evaluación Prevención de la corrupción y promoción de la integridad en el seno de los gobiernos centrales y de los servicios represivos<sup>681</sup>.

En el Informe de evaluación adoptado en 2021 encontramos que en el Procedimiento de conformidad correspondiente al 5º Ciclo de evaluación que incluye Bélgica, Croacia, Dinamarca, España, Estonia, Francia, Malta, Países Bajos, Macedonia del Norte, Polonia, Eslovaquia, Reino Unido y Suecia está en curso. Respecto al Procedimiento de conformidad del 4º Ciclo de evaluación que incluye España, Rusia, Georgia, Italia, Malta y Suiza está en curso. Y que los Procedimientos correspondientes a Estados Unidos, Islandia, Lituania y Países Bajos se han cerrado. Entre los Procedimientos de no conformidad globalmente insatisfactorios están los de Bélgica y Ucrania siguen abiertos; se mantienen los de Alemania, Armenia, Bosnia-Herzegovina, Dinamarca, Hungría, Moldavia y Rumania; además, los de

---

Azerbaidjan, France, Irlande, Lettonie, Macedoine du Nord, Republique slovaque – procedures cloturees ». 21e rapport général d’activités (2019) du Groupe d’États contre la corruption (GRECO) Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d’Amérique. Adopte par le GRECO (Mars 2021), p.33. Publicado en: [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

<sup>680</sup> 22e rapport général d’activités (2021) du Groupe d’États contre la corruption (GRECO) Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d’Amérique Adopte par le GRECO (Mars 2022). Article thématique : Corruption et droits de l’homme – exploration de la relation. Matthew C. Stephenson, Professeur de droit Eli Goldston, Faculte de droit de Harvard.

<sup>681</sup> Son respectivamente el “4e Cycle d’évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs » y el « 5e Cycle d’évaluation – Prévention de la corruption et promotion de l’intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l’exécutif) et des services répressifs »

Austria, Portugal y República Checa se encuentran cerrados. Los procedimientos sobre Grecia y Eslovenia se han cerrado<sup>682</sup>.

Finalmente, a título informativo, hay que recordar que GRECO previó su 91ª Reunión plenaria del 13 al 17 de junio de 2022, con el objetivo de examinar 3 Informes de evaluaciones relativas a la 5ª ronda de evaluaciones y 9 informes de resultados respecto a la 3ª y 4ª ronda de evaluaciones de 12 países: Bélgica, Dinamarca, Georgia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Montenegro, Portugal, San Marino y Suiza. Recordemos que la 3ª ronda de evaluación cubre las incriminaciones previstas en la Convención de derecho penal sobre la corrupción y la transparencia de la financiación de los partidos, la 4ª ronda de evaluación cubre la prevención de la corrupción con respecto a los miembros del parlamento, jueces y fiscales, mientras que la quinta ronda de evaluación se ocupa de la prevención de la corrupción y promueve la integridad en los gobiernos centrales y los organismos encargados

---

<sup>682</sup> **Rapports d'évaluation adoptés en 2021**

**5e Cycle d'évaluation**

Grece y Lituanie

Rapports de conformité adoptés en 2021

**Procédure de conformité du 5e Cycle d'évaluation**

Belgique, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, France, Malte, Pays-Bas, Macedoine du Nord, Pologne, Republique slovaque, Royaume-Uni, Suede – procedures en cours

**Procédure de conformité du 4e Cycle d'évaluation**

Espagne, Federation de Russie, Georgie, Italie, Malte, Suisse – procedures en cours

Etats-Unis d'Amerique, Islande, Lituanie, Pays-Bas – procedures cloturees

**Article 32 – Globalement insatisfaisant : procédure de non-conformité**

Belgique, Ukraine – procedures au titre de l'Article 32 ouvertes

Allemagne, Armenie, Bosnie-Herzegovine, Danemark, Hongrie, Pologne (y compris un suivi au titre de l'article 34), Republique de Moldova, Roumanie (y compris un suivi au titre de l'article 34) – procedures de l'article 32 maintenues Andorre, Autriche, Monaco, Portugal, Republique tcheque – procedures article 32 cloturees

**Procédure de conformité du 3e Cycle d'évaluation**

Danemark, Suisse – procedures en cours

**Règle 32 – Globalement insatisfaisant : procédure de non-conformité**

Belarus – procedure maintenue

**Article 34 – Procédure ad hoc**

Rapport de suivi ad hoc (article 34) sur la Grece – procedure cloturee

Rapport de suivi ad hoc (article 34) sur la Slovenie – procedure cloturee

Es el « 21e rapport général d'activités (2019) du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d'Amérique. Adopte par le GRECO (Mars 2021) Publicado en: [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco), pp. 40-41.

de hacer cumplir la ley. En la reunión, entre otros temas que no son relevantes para este trabajo, se consideraron los procedimientos de evaluación de la 5ª ronda relativa a Irlanda, Hungría y Montenegro<sup>683</sup>.

b) Informes del GRETA (Grupo de expertos en la lucha contra la trata de seres humanos)

El 16 de mayo de 2005 se adoptó el Convenio del Consejo de Europa para la lucha contra la trata de seres humanos, conocido como Convención de Varsovia, que utiliza en su artículo 4 la definición de trata de personas del Protocolo de Palermo<sup>684</sup>. Es un Convenio internacional sobre la prohibición de la trata de seres humanos, el abuso sexual y el trabajo forzoso que entró en vigor el 1 de febrero de 2008. El Convenio del Consejo de Europa dirige su actividad a la protección de las víctimas y en el respeto de los Derechos humanos, que son el objeto del Grupo de Expertos de Acción contra la Trata de Seres Humanos (GRETA)<sup>685</sup> y

---

<sup>683</sup> Los procedimientos de evaluación a los que nos referimos figuran en el documento publicado con motivo de la 91ª Reunión plenaria celebrada entre el 13 y 17 de junio de 2022. La próxima Reunión plenaria (la 92ª) tendrá lugar entre el 28 de noviembre y el 2 de diciembre de 2022. Este punto se describe en el documento de la siguiente forma:

Fifth Round – Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies

5. adopted the Fifth Round Evaluation Reports on:

- Ireland (GrecoEval5Rep(2020)2)
- Hungary (GrecoEval5Rep(2021)3)
- Montenegro (GrecoEval5Rep(2022)2)

and set the deadline of 31 December 2023 for the submission of situation reports on measures taken to implement GRECO's recommendations;

6. invited the authorities of Ireland, Hungary and Montenegro to authorise, as soon as possible, the publication of the reports mentioned in decision 5 above;

7. noted that nine Fifth round evaluation visits were scheduled in 2022: Austria, Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Cyprus, the Czech Republic, Portugal, Romania and Türkiye...

El documento puede consultarse en: "91<sup>st</sup> GRECO Plenary Meeting" Strasbourg | KUDO (online), 13-17 June 2022. Strasbourg, 17 June 2022 Greco (2022)6, p. 3.

<sup>684</sup> Véase el Protocolo adicional a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Nueva York, 15 de noviembre de 2000), más conocido como "Protocolo de Palermo".

<sup>685</sup> El nombre oficial de GRETA en francés es « Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains », y en inglés « Group of Experts on Actions against trafficking in Human Beings ».

del Comité de los Estados miembros que garantizan la aplicación del Convenio del Consejo de Europa.

En la Unión Europea, según las estadísticas publicadas por la Comisión en 2020, las víctimas por el tráfico de seres humanos en la Unión eran 12.514 personas en 2017 y de 13.754 en 2018, cifras que no responden al tráfico real de seres humanos debido a la dificultad de su constatación. En el período 2017-2018 los países con la tasa relativa más alta de víctimas fueron Rumanía, Hungría y Bulgaria<sup>686</sup>. Con objeto de armonizar el Derecho en la Unión Europea, los Estados miembros tenían la obligación de transponer a la legislación nacional la Directiva 2011/36/UE antes del 6 de abril de 2013.

En el 10º Informe general sobre las actividades del GRETA, que cubre el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020<sup>687</sup>, Davor Derenčinović, presidente del GRETA, señalaba que a pesar de la pandemia el Grupo no ha permanecido inactivo y ha elaborado tres documentos “destinés à aider les États parties à remplir leurs obligations au titre de la

---

<sup>686</sup> La Comisión Europea publicó en 2020 los siguientes datos: “El número de víctimas probadas y presuntas en la Unión Europea fue de 12.514 en 2017 y de 13.754 en 2018 (+9,9%), es decir, una tasa de 26 víctimas por millón de habitantes; El 46% de las víctimas estaban destinadas a la explotación sexual, el 22% al trabajo forzoso, el 11% a actividades delictivas, el 5% a la servidumbre doméstica; El 58% eran mujeres, el 39% eran hombres; El 32% eran niños; El 41% eran ciudadanos de la Unión, el 27% eran víctimas en su país de ciudadanía, frente al 57% de ciudadanos de fuera de la Unión; Rumanía, Hungría y Bulgaria fueron en 2017-2018 los tres países con la tasa más alta de víctimas en comparación con su población; Nigeria, Albania y Vietnam fueron en 2017-2018 los tres países con mayor número de víctimas; Si bien el número de víctimas de trata va en aumento, el número de condenas por trata de seres humanos se redujo en un 13% entre 2008 y 2010 en el territorio de la Unión, una señal de que los traficantes tienen cada vez más probabilidades de pasar entre los puntos de la red”. Para más información sobre este tema pueden consultarse los documentos “Recopilación de datos de la trata de seres humanos en la UE”, Comisión Europea, septiembre de 2020, y “Trata de seres humanos”, Comisión Europea, Eurostat-DG Asuntos de Interior (2013), p. 13.

<sup>687</sup> En abril de 2021 se publicó el « 10e Rapport Général sur les activités du GRETA » Groupe d’experts sur la lutte contre la traite des êtres humains couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 2020. <https://rm.coe.int/10th-general-report-greta-activities-en>.

Convention”, siendo el primero una Nota informativa sobre el derecho de las víctimas de la trata de seres humanos a una protección internacional<sup>688</sup>. Más adelante señala que en 2020 GRETA publicó una Recopilación de buenas prácticas en materia de la lucha contra el tráfico de seres humanos con objeto de la explotación laboral y señala que GRETA se fundamenta en dicho informe para elaborar la “Nota de orientación sobre la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos con el fin de la explotación laboral”<sup>689</sup>.

Durante 2020 una de las principales actividades realizadas por GRETA han sido las visitas de evaluación en línea debido a la pandemia, incluyendo Reino Unido, Letonia, República Checa, Mónaco, Austria, Eslovaquia, Chipre, Croacia, Moldavia y Albania. Y las visitas de evaluación del Bureau de GRETA, también en línea, con Montenegro, Rumania y Malta<sup>690</sup>. En el Informe anual publicado en julio de 2022 relativo al año anterior, 2021, se

---

<sup>688</sup> El texto oficial en francés dice: “Les mesures de confinement et l’impossibilité de voyager durant la pandémie de covid-19 n’ont pas empêché le GRETA de mener d’autres travaux importants, et j’ai le plaisir de rappeler qu’au cours de l’année 2020, le GRETA a produit trois documents destinés à aider les États parties à remplir leurs obligations au titre de la Convention. Le premier de ces documents est une Note d’orientation sur le droit des victimes de la traite, et des personnes risquant d’être victimes de la traite, à une protection internationale, qui analyse l’application des principes de protection internationale dans le contexte de la traite des êtres humains, en s’appuyant sur les principes directeurs établis par le HCR ». 10e Rapport Général sur les activités couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 2020. <https://rm.coe.int/10th-general-report-greta-activities-en>. p. 6.

<sup>689</sup> El texto en francés así lo subraya: En 2020, le GRETA a publié un Recueil de bonnes pratiques en matière de lutte contre la traite des êtres humains aux fins d’exploitation par le travail, qui décrit des mesures efficaces prises par des États parties à la Convention pour prévenir et combattre la traite aux fins d’exploitation par le travail, et qui vise ainsi à proposer à tous une source d’inspiration et des orientations pour leurs actions futures. Le GRETA s’est appuyé sur ce recueil pour élaborer une Note d’orientation sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d’exploitation par le travail. Elle couvre toute une série de questions, notamment le concept d’«exploitation» dans le cadre de la criminalisation de la traite, le rôle des inspections du travail, la prévention ciblée pour les groupes à risque, l’identification des victimes, leur accès à une assistance et à des recours effectifs, et la manière d’instruire une affaire pénale de traite aux fins d’exploitation par le travail. Puede consultarse en :

« 10e Rapport Général sur les activités du GRETA Groupe d’experts sur la lutte contre la traite des êtres humains couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 2020 », p. [7](#).

<sup>690</sup> La actividades que menciona el documento y que pueden consultarse en la web oficial de GRETA son:

- Visites d’évaluation en ligne du GRETA (par ordre chronologique)

Royaume-Uni (3e cycle d’évaluation) 28 septembre-5 octobre 2020

Lettonie (3e cycle d’évaluation) 11, 14 et 17 décembre 2020 Rapports d’évaluation du GRETA par pays (par ordre de publication)

hace constar que GRETA realizó visitas de evaluación a 10 países y aprobó los Informes de evaluación de la 3ª ronda de varios países entre los que se encuentran algunos PECO: Francia, Letonia, Malta, Montenegro, Reino Unido y Rumania<sup>691</sup>. El informe también recuerda, refiriéndose al 10th GRETA'S General Report, que los medios de comunicación han denunciado la situación del tráfico de personas en Bulgaria, Montenegro, Rumania y Reino Unido entre otros países<sup>692</sup>

---

République tchèque (1er cycle d'évaluation) 11 février 2020  
Monaco (1er/2e cycle d'évaluation) 12 février 2020  
Autriche (3e cycle d'évaluation) 9 juin 2020  
République slovaque (3e cycle d'évaluation) 10 juin 2020  
Chypre (3e cycle d'évaluation) 11 juin 2020  
Croatie (3e cycle d'évaluation) 3 décembre 2020  
République de Moldova (3e cycle d'évaluation) 3 décembre 2020  
Albanie (3e cycle d'évaluation) 15 décembre 2020  
- Réunions du Bureau de GRETA  
27 février 2020 (Paris)  
Réunion en ligne périodique pendant la période mars – novembre 2020  
Visites d'évaluation du GRETA (par ordre chronologique)  
Monténégro (3e cycle d'évaluation) 2-5 mars 2020  
Roumanie (3e cycle d'évaluation) 2-6 mars 2020  
Malte (3e cycle d'évaluation) 28 septembre-1 octobre 2020  
Puede consultarse en la web oficial : « 10e Rapport Général sur les activités du GRETA. Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 2020 ». <https://rm.coe.int/10th-general-report-greta-activities-en> Anexo 5, p. 67.

<sup>691</sup> Véase el Informe anual de GRETA correspondiente a 2021, publicado en julio de 2022 y cubre el período de 1 de enero al 31 de diciembre de 2021. El Informe “11th General Report on GRETA's Activities” puede ser consultado en: <https://www.coe.int/es/web/portal/-/trafficking-in-human-beings-expert-group-greta-releases-its-annual-report>.

La presidenta de GRETA, Helga Gayer, llama la atención sobre el hecho de que durante la pandemia del COVID ha aumentado el tráfico de niños y niñas a pesar de las medidas legislativas y las políticas públicas adoptadas por los Estados: “GRETA's monitoring shows that child trafficking has continued to increase, despite legislative and practical measures taken by States Parties to the Convention, and the COVID-19 pandemic has made children even more vulnerable to trafficking, including to exploitation online”, p. 5. Y subraya la importancia de la cooperación internacional: At the international level, GRETA has continued developing links and forging partnerships with European Union and United Nations agencies, the Council of Baltic Sea States, ICMPD and OSCE”, p. 7.

<sup>692</sup> El informe dice: “Later the same month, GRETA's report on Bulgaria hit national headlines (BTA, BNT, Bulgariaonair.bg, Monitor, Sega, News.bg, Darik News, Politika.bg, Sofia News Agency, etc.). Articles and interviews highlighted GRETA's concerns about the low number of compensation awards to victims of trafficking and the absence of effective sentences, which undermines efforts to support victims to testify.

31. In June, GRETA's report on Montenegro was widely covered (CdM, Radio Slobodna Evropa, The Balkan Insight, BETA, Pobjeda, BNE Intellinews, etc.), giving prominence to GRETA's call on the authorities to improve victim's access to compensation and to strengthen the criminal justice response to human trafficking.

c) Informes de la Comisión Europea para la eficacia de la Justicia (CEPEJ)

La CEPEJ<sup>693</sup> es un organismo judicial compuesto por expertos de los Estados miembros del Consejo de Europa cuyo objeto es preparar los instrumentos para mejorar la eficacia y el funcionamiento de la Justicia en Europa. En el Programa de actividades para el período 2022-2023 declara sus objetivos en su punto 1:

“Le Comité des Ministres a confié à la Commission européenne pour l’efficacité de la justice (CEPEJ) la mission de travailler avec les États membres pour promouvoir la mise en œuvre effective des instruments du Conseil de l’Europe en matière d’organisation de la justice, promouvoir la justice comme un service public efficace, fonctionnant avec qualité et tenant compte des usagers de la justice, et contribuer à désengorger la Cour européenne des droits de l’homme en offrant aux États des solutions effectives en amont des recours, en prévenant les violations de l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’Homme ».

Y en el punto 2 expone cuáles son las tareas de la CEPEJ, es decir el análisis de los distintos sistemas judiciales, estudiando los problemas de funcionamiento y subsanarlos:

“Conformément à l’article 2 de son Statut, contenu dans la Résolution Res(2002)12 du Comité des Ministres, la CEPEJ a pour tâche :

- d’analyser les résultats obtenus par les divers systèmes judiciaires en ayant recours à des critères statistiques communs et à des moyens d’évaluation,
- d’analyser les problèmes et les domaines susceptibles d’être améliorés,
- de définir des moyens concrets d’améliorer l’évaluation et le fonctionnement du système judiciaire des États membres, compte tenu des besoins propres à chacun ».

En el punto 3 se reconoce que la eficacia de la justicia es una prioridad estratégica de CEPEJ y se apuesta por la modernización mediante nuevas tecnologías:

---

32. GRETA’s report on Romania, also published in June, was covered by Romanian and international media outlets (AFP, Agence Europe, EurActiv, Les Echos, Agerpres, TVR, Adevarul, Antena3, Universul, ACTMedia, etc.), which pointed out that the authorities need to prosecute human traffickers more vigorously and to guarantee access to compensation for victims.

33. GRETA’s report on the United Kingdom, published in October, was analysed in several articles (Politico, The Guardian, The London Economic, The National), which highlighted that the number of potential human trafficking victims had increased by almost tenfold in less than a decade”. <https://rm.coe.int/greta-11th-general-report-of-activities-2022-en/1680a72bb8>, p.17.

<sup>693</sup> El nombre oficial en inglés es « Council of Europe European Commission for the efficiency of justice » (CEPEJ), y en francés “Conseil de l’Europe Commission européenne pour l’efficacité de la justice » (CEPEJ).

« L'indépendance et l'efficacité de la justice demeurent parmi les priorités stratégiques clés de l'Organisation telles que définies dans le cadre stratégique quadriennal 2022-2025 de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, notamment les missions concernant « L'indépendance, l'efficacité et la résilience des systèmes judiciaires de nos Etats membres » et « L'intelligence artificielle et l'impact plus large de la transformation numérique et de l'utilisation des nouvelles technologies sur les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit » conformément à l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe ».

Por último, entre los objetivos programados, se cita en el punto 4, el reforzamiento y la imparcialidad del sistema judicial:

« L'activité de la CEPEJ concourt à la mise en œuvre du « Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire », adopté le 13 avril 2016 par le Comité des Ministres à la suite du rapport du Secrétaire Général sur « la situation de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit en Europe »<sup>694</sup>.

Más adelante el Programa de actividades señala uno de los problemas fundamentales en las Administraciones de Justicia de los Estados miembros, que afecta a su eficacia, es decir las dilaciones de los tribunales de Justicia, que impide la existencia e juicios justos. En efecto, una justicia tardía no es justicia y sólo provoca un efecto criminógeno en aquellos que tienen mayor capacidad económica:

“Conformément à l'article 7.2.b de l'annexe 1 à la Résolution Res(2002)12, et sous l'autorité de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), le Groupe de travail sur la gestion du temps judiciaire (CEPEJ-SATURN) doit collecter les informations nécessaires à une connaissance des délais des procédures judiciaires dans les États membres suffisamment précise et est chargé d'élaborer des outils pour améliorer l'efficacité de la gestion des tribunaux, afin de permettre aux Etats membres de mettre en œuvre des politiques visant à prévenir les violations du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable protégé par l'Article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme »<sup>695</sup>

d) Informes de la Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (ECRI)

---

<sup>694</sup> Programme d'activité 2022 - 2023 de la CEPEJ Adopté par la CEPEJ, conformément à l'Article 7.5 de son Statut. Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ). Strasbourg, 9 décembre 2021 CEPEJ (2021)11Final. <https://www.coe.int/en/web/cepej/home/> p. 2.

<sup>695</sup> Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) Mandat du Groupe de travail sur la gestion du temps judiciaire (CEPEJ-SATURN1) 2022-2023. Attributions, p. 11.

Al Consejo de Europa pertenece también el organismo para la vigilancia y la lucha contra la discriminación, el racismo, el antisemitismo, la intolerancia religiosa y la xenofobia, denominado Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI<sup>696</sup>). Fue fundado en 1993 y funciona desde marzo de 1994. Prepara informes regulares proponiendo medidas para mejorar la legislación protectora de las minorías en los Estados miembros. El primer presidente de la ECRI fue el Defensor del Pueblo de Suecia, Frank Orton, quien impulsó la idea de los informes regulares por países, sin que las autoridades de éstos intervengan.

Entre los informes publicados por la ECRI se encuentra el publicado en junio de 2022 sobre Dinamarca, Mónaco y Estonia. En relación con el Informe sobre el país báltico, donde existe una importante minoría rusa, hay que subrayar que llamó la atención a las autoridades de Tallin para que desarrollen una legislación preactiva contra las minorías y contra el colectivo LGBTI, además de otras proposiciones<sup>697</sup>. La ECRI ha prestado también mucha atención a la integración de las minorías romanís existentes en varios países de Europa Central y Oriental, y especialmente en Hungría, Eslovaquia y Rumania.

En la Recomendación General n° 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio y el Memorandum explicativo, adoptados en 8 de diciembre de 2015<sup>698</sup> se insta a los gobiernos de los Estados miembros para que promuevan varias mejoras y, entre otras, apoyen a las víctimas del discurso de odio, tanto individual como colectivamente, y que apoyen la autorregulación de instituciones públicas o privadas como medio de combatir el uso del

---

<sup>696</sup> El nombre oficial en inglés es: European Commission against Racism and Intolerance.

<sup>697</sup> Para una más amplia documentación sobre este tema puede consultarse el informe ECRI en: <https://www.coe.int/es/web/portal/-/anti-racism-commission-publishes-reports-on-denmark-monaco-and-estonia>. Estrasburgo, 9 de junio 2022.

<sup>698</sup> Recomendación General n° 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio y el Memorandum explicativo, adoptados en 8 de diciembre de 2015. Publicados el 21 de marzo de 2016.

discurso del odio<sup>699</sup>. El Memorandum explicativo incluye la definición de discurso de odio y la terminología, la eventual responsabilidad administrativa, civil y penal y el sistema de sanciones.

El Informe anual 2021 de ECRI subraya el impacto negativo del Covid 19 en los grupos más desfavorecidos, racismo en las fuerzas del orden e intimidación de la población LGTBI<sup>700</sup>. El informe enfoca los problemas en tres direcciones (el impacto de la pandemia, el racismo en las fuerzas del orden y la situación del grupo LGBTI), además de la inclusión y la integración de grupos específicos<sup>701</sup>. En el número 26 del apartado relativo al informe por países se hace alusión a los realizados a varios PECO (Croacia y Letonia) y otros Estados occidentales<sup>702</sup>. Y en el punto 31 se comentan las visitas de contactos a otros países, entre ellos Bulgaria, Estonia y Hungría.

En relación con este apartado, ha que mencionar un folleto sobre el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales, que no define qué se entiende por minoría nacional. Así lo expresa el propio documento:

---

<sup>699</sup> Recomendación General nº 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio y el Memorandum explicativo, adoptados en 8 de diciembre de 2015. Publicados el 21 de marzo de 2016, p. 8.

<sup>700</sup> Véase el informe “Annual Report on ECRI’s activities covering the period from 1 January to 31 December 2021” en <https://www.coe.int/es/web/portal/-/adverse-impact-of-covid-19-on-vulnerable-groups-racism-in-policing-intimidation-of-lgbti-people-main-trends>.

<sup>701</sup> Dice el Informe anual: This year’s annual report focuses on three main areas: the impact of the Covid-19 pandemic on groups of concern to ECRI; racism in policing; and the situation of LGBTI persons. It also deals with integration and inclusion of groups of concern to ECRI as cross-cutting issues, p.6.

<sup>702</sup> Dice el citado punto 26: “In 2013, ECRI began its fifth cycle of country monitoring. ECRI’s last fifth-round reports were published in 2019. With regard to fifth-cycle interim follow-up conclusions, in 2021 ECRI published conclusions on the implementation of the priority recommendations it had made in its fifth-cycle reports published in 2018, on Croatia, Latvia, Liechtenstein, Malta, the Republic of Moldova, Portugal, the Russian Federation, San Marino and Spain”. Annual Report on ECRI’s activities covering the period from 1 January to 31 December 2021, Véase en <https://rm.coe.int/ecri-2021-annual-report-24052021-en>, p. 12.

El Convenio marco no contiene una definición de “minoría nacional”. Cada Estado Parte tiene un margen de apreciación para definir qué grupos deben estar contemplados por el convenio en su territorio. Esta definición no debe ser discriminatoria y debe elaborarse de buena fe y de conformidad con los principios generales del derecho internacional, incluido el principio de autoidentificación libre<sup>703</sup>.

El recuerdo al pasado histórico de Europa justifica la introducción y el enfoque historicista que hemos defendido para forjar este trabajo, ya que su ignorancia provocará futuros escenarios de inseguridad en nuestro continente y, particularmente en la Unión Europea ante la miopía de los dirigentes de las Instituciones de la UE. Subraya el documento:

“... los trastornos de la historia europea han demostrado que la protección de las minorías nacionales es esencial para la estabilidad, la seguridad democrática y la paz del continente...”

“... la creación de un clima de tolerancia y diálogo para permitir que la diversidad cultural sea una fuente y un factor, no de división, sino de enriquecimiento de cada sociedad...”<sup>704</sup>.

e) Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia)

Hemos dejado para el final los informes y opiniones de la conocida en los medios comunitarios como la Comisión de Venecia, a la que hemos aludido en este trabajo ya que ha sido un organismo fundamental en el apoyo de la construcción democrática de las sociedades de Europa Central y Oriental desde su fundación en 1990. El asesoramiento en cuestiones constitucionales se ha desarrollado de forma positiva con varios países. También ha sido consultada en las controvertidas posiciones de algunos PECO como hemos comentado en este trabajo. Recientemente, en el Informe sobre las medidas adoptadas con motivo de la pandemia por varios miembros, es interesante extraer algunos comentarios ya que aparecen algunos PECO, pero también varios Estados miembros occidentales:

“Durante el punto álgido de la crisis del Covid-19 en Europa, en la primavera de 2020, nueve Estados miembros de la UE habían declarado el estado de emergencia, cualquiera que fuera su formulación jurídica, con arreglo a las disposiciones

---

<sup>703</sup> Convenio marco para la protección de las minorías nacionales, p. 2.

<sup>704</sup> El folleto publicado por el Consejo de Europa puede consultarse en: <https://rm.coe.int/fcnm-leaflet-es-version-final/1680a3cd8a>

pertinentes de sus constituciones: Bulgaria, República Checa, Finlandia, Estonia, Hungría, Luxemburgo, Portugal, Rumania y España<sup>705</sup>. En dos países, el estado de emergencia fue declarado por los parlamentos (Bulgaria, Portugal) y en siete países, lo hizo el gobierno (República Checa, Estonia, Finlandia, Hungría, Luxemburgo, Rumania, España<sup>706</sup>. Otros cinco Estados miembros de la Unión Europea habían declarado el estado de emergencia en virtud de sus leyes ordinarias: Francia, Alemania, Italia, Letonia y Eslovaquia”<sup>707</sup>.

Sin embargo, el informe apunta más adelante que varios Estados Miembros no declararon el estado de emergencia, y entre ellos se encuentran tanto Estados occidentales como PECO:

“Catorce Estados miembros de la UE no han declarado un estado de emergencia de jure durante la crisis del Covid-19, en particular: Austria, Bélgica, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, Suecia y el Reino Unido.

42La mayoría de los Estados miembros de la UE pertenecientes a esta categoría recurrieron a la legislación ordinaria (sobre todo a la legislación sobre salud pública) para hacer frente a la crisis del Covid-19”<sup>708</sup>.

Las conclusiones ponen en evidencia que en cualquier caso, las medidas adoptadas por los Estados han tenido consecuencias negativas para la Democracia, el Estado de Derecho, las libertades públicas y los derechos individuales:

“Todas las medidas adoptadas por los Estados miembros de la Unión Europea para hacer frente a la crisis del Covid-19, ya sea mediante la declaración de un estado de emergencia (o equivalente) o no, habrán tenido repercusiones en mayor o menor medida en la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos”<sup>709</sup>.

---

<sup>705</sup> Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Informe provisional sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros de la UE como resultado de la crisis del Covid-19 y su impacto en la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos fundamentales Aprobado por la Comisión de Venecia en su 124ª Sesión Plenaria en línea (8-9 de octubre de 2020). <https://www.venice.coe.int/webforms/documents>. Punto 35, pp. 10-11.

<sup>706</sup> Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Informe provisional sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros de la UE como resultado de la crisis del Covid-19 y su impacto en la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos fundamentales Aprobado por la Comisión de Venecia en su 124ª Sesión Plenaria en línea (8-9 de octubre de 2020). <https://www.venice.coe.int/webforms/documents>. Punto 36. p 14.

<sup>707</sup> Informe provisional... op. cit. Punto 37, p. 14

<sup>708</sup> Se refiere a los puntos 41 y 42 del Informe provisional citado, p. 15.

<sup>709</sup> Informe provisional sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros de la UE como resultado de la crisis del Covid-19 y su impacto en la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos fundamentales Aprobado por la Comisión de Venecia en su 124ª Sesión Plenaria en línea (8-9 de octubre de 2020). Punto 143, p. 35.

## **7.2 CONCLUSIONES: LECCIONES PARA FUTURAS AMPLIACIONES**

### **7.2.1 Límites a la ampliación de la UE o nuevas estrategias. Errores del pasado**

Teniendo en cuenta la experiencia de tres ampliaciones de países que formaron parte de Europa Central y Oriental, habría que esperar la imposición de límites a la ampliación de la propia Unión Europea. Sin embargo, teniendo en cuenta la adhesión de Croacia, la última en el tiempo y el segundo país de la extinta Yugoslavia en integrarse en la Unión, parece que predominan los criterios de seguridad y geoestrategia en la nueva ampliación hacia los Balcanes occidentales. Ya hemos expuesto cómo los criterios de condicionalidad se han visto fortalecidos desde la ampliación de 2004 y se han ido incluyendo cláusulas reforzadas, informes y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones, hasta considerar últimamente la posibilidad de abrir capítulos ya cerrados e imponer sanciones severas para evitar la “paradoja de Copenhague”.

Por lo tanto, para evitar situaciones conflictivas se han añadido iniciativas de la Comisión Europea implicando en el proceso a los propios Estados miembros como garantía adicional en las negociaciones. Desde la adhesión de Croacia también se ha incluido una condicionalidad que podría titularse como “de género e igualdad”. Así se subraya en el punto 13 de la Resolución del Parlamento Europeo sobre la solicitud de ingreso de Croacia que ya hemos mencionado cuando dice que “pide a las autoridades croatas que concluyan con rapidez la aplicación de la Ley sobre la igualdad de género, promuevan de manera más activa la participación de la mujer en la política, refuercen la posición de la mujer en el mercado laboral e introduzcan el principio de igualdad salarial”<sup>710</sup>. Y en el punto 14 alienta a las

---

<sup>710</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de diciembre de 2011, sobre la solicitud de ingreso de Croacia como miembro de la Unión Europea. DOUE C 165 de 11.6.2013 p. 22.

autoridades croatas “a que prosigan sus esfuerzos por luchar contra la discriminación en todas sus formas y por aplicar la legislación contra la discriminación, y a que aborden con determinación los casos de delitos provocados por el odio, de incitación al odio, de amenazas raciales y de intolerancia contra las minorías étnicas y el colectivo LGBT”<sup>711</sup>.

La situación de los países candidatos procedentes de los Balcanes es sensiblemente diferente a la de los países que se integraron en 2004 y 2007 por las sangrientas guerras de Yugoslavia. En efecto, aun existen heridas sin cicatrizar y diferencias territoriales que no se habían resuelto. Por esta razón, en la ya reiterada Resolución del Parlamento Europeo de 1 de diciembre de 2011, en su punto 11, se insiste en esta cuestión: “Alienta a Croacia a redoblar sus esfuerzos por asegurar el procesamiento de los crímenes de guerra, a aplicar la nueva estrategia sobre la impunidad, que resulta esencial para garantizar la justicia y lograr una reconciliación duradera en la región, y a abordar los casos de impunidad en que las víctimas fuesen de etnia serbia o los presuntos autores, miembros de las fuerzas de seguridad croatas; invita al Gobierno croata, como paso importante en la lucha contra la impunidad, a asignar recursos financieros adecuados y a prestar pleno apoyo al poder judicial croata, con el fin de agilizar las investigaciones sobre los crímenes de guerra; alienta, además, a las autoridades croatas a seguir cooperando activamente con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) y a cumplir todas las demás recomendaciones de la Oficina del Fiscal del TPIY; invita a Croacia y a Serbia a que cooperen plenamente en el ámbito de la justicia, en particular por lo que se refiere al procesamiento de los crímenes de guerra”<sup>712</sup>.

Por lo tanto, en el caso de todos los países de los Balcanes que se vieron implicados en las guerras de Yugoslavia, se exige una condicional específica para que colaboren con el

---

<sup>711</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de diciembre de 2011, sobre la solicitud de ingreso de Croacia como miembro de la Unión Europea. DOUE C 165 de 11.6.2013 p. 22.

<sup>712</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de diciembre de 2011, sobre la solicitud de ingreso de Croacia como miembro de la Unión Europea. DOUE C 165 de 11.6.2013 p. 22.

Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia y contribuyan al arresto de los criminales de guerra para que sean conducidos ante tal tribunal. Finalmente, aunque no sea una opinión ortodoxa, entiendo que sería necesario el establecimiento de un “gobierno en la sombra” en los países candidatos y después de la adhesión de forma temporal, que ayudarían al cumplimiento de las obligaciones contraídas y a evitar la “paradoja de Copenhague”, pero esta situación no puede ser eterna. Sería una fuerza mixta de apoyo formada por funcionarios de las Delegaciones de la Unión Europea en los países respectivos y de funcionarios cualificados para que supervisaran de inmediato y evitaran dilaciones en el cumplimiento de las sanciones y de asesoramiento rápido a las cuestiones que pudieran ser objeto de litigio. No es necesario insistir en la necesidad de arbitrar nuevas medidas de control diferentes a las ya conocidas y aplicadas, como el “diálogo a tres bandas” o la “Comisión de Copenhague” para fiscalizar la eventualidad de la aparición de la “paradoja de Copenhague” a la que ya nos hemos referido.

Además, como se ha expuesto y analizado, la cuestión territorial, herencia de la Gran Guerra y los reajustes de la Segunda Guerra Mundial, es un asunto nada despreciable pues puede engendrar el embrión de futuras tensiones inter comunitarias. Así, en la Resolución de 1 de diciembre de 2011 que en su punto 30 se “pide que se avance en la solución de las cuestiones bilaterales pendientes con los países vecinos, en especial Serbia, principalmente en lo que respecta a la demarcación de fronteras, las personas desaparecidas, la restitución de bienes y los refugiados, y está firmemente convencido de que, si bien las cuestiones pendientes de carácter bilateral no deben frenar el proceso de adhesión a la UE de países candidatos y candidatos potenciales en los Balcanes Occidentales, dichas cuestiones deberían resolverse en general antes de la adhesión...”<sup>713</sup>.

---

<sup>713</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de diciembre de 2011, sobre la solicitud de ingreso de Croacia como miembro de la Unión Europea. DOUE C 165 de 11.6.2013 p. 24.

Lamentablemente había un precedente importante con motivo de la adhesión de Hungría en 2004 que suscitó la protesta de Rumanía y Eslovaquia ante la ley sobre el status de los húngaros en el exterior. La Comisión, aunque apoyó la protesta de ambos países frente a Hungría, ésta se limitó a suavizar la norma, pero no modificó sustancialmente la situación. Como se informaba en una crónica en el diario El País “desde el Gobierno (húngaro) se apuesta por ‘la ampliación de la ampliación’ como solución para un problema nacional que Hungría arrastra desde hace 90 años. ‘La incorporación de nuestros vecinos es fundamental’, señalaba Peter Gottfried, secretario de Estado para la integración en Europa”<sup>714</sup>. Por lo tanto, hay que aprender de los errores del pasado para no crear conflictos en el futuro y, parece, que las Instituciones europeas no prestan la suficiente cautela y se limitan a utilizar fórmulas diplomáticas irresponsables: “Alienta a las autoridades”, “Pide que se avance en la solución de las cuestiones bilaterales pendientes con los países vecinos”, “Invita a... a que, en vista de los problemas económicos existentes, prosiga con sus reformas estructurales de la economía”, “Pide al Gobierno que siga favoreciendo y facilite de forma efectiva el regreso de los refugiados y los desplazados”, etc.

### **7.2.2 Conclusión final**

Este es el momento de concretar los resultados de la investigación y poder extraer conclusiones que sean coherentes con la tesis planteada al principio del trabajo. Ya hemos reformulado la información y los resultados del análisis de la evolución que las negociaciones de la Comunidad Económica Europea y la Unión Europea han desarrollado con los PECO y, ahora, debemos plasmarlos en un resumen que permita asegurar y confirmar que la tesis propuesta se fundaba en un razonamiento lógico, que nos ha permitido la propia elección de la hipótesis que no era arbitraria, aunque se basara en argumentos probables y elementos

---

<sup>714</sup> Hungría no olvida a sus ciudadanos perdidos. El País, jueves 22 de abril de 2004, p. 11.

insuficientes. Respecto a futuras ampliaciones las condiciones para la adhesión no han cambiado, se han visto reforzadas ligeramente y se fundamentan en la base jurídica contenida en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea (TUE) que informa sobre los Estados que son susceptibles de su ingreso en la Unión; y el artículo 2 del TUE que recuerda los principios de la Unión que deben ser aceptados por los candidatos.

La tesis subyacente que hemos introducido ha venido siendo contrastada a lo largo del desarrollo de la tesis, incluso en la primera parte del trabajo se ha demostrado con varios argumentos. Tres décadas después de la caída del “muro de Berlín” aun hay sectores que se resisten a aceptar la certeza de lo que aquí se ha defendido. Sin embargo, creo que las pruebas han sido contundentes arrasando los obstáculos de la pequeña historia de Europa y el desarrollo de las fuerzas geopolíticas en el continente. Los dos artífices de la gran revolución en Europa se han retirado a sus cuarteles privados y han escrito sus memorias, aunque en su modestia han ocultado el verdadero valor del papel que desempeñaron.

Como hemos repetido hasta la saciedad, la Comisión Europea presidida por el francés Jacques Delors fue fundamental en los cambios producidos detrás del “telón de acero” y la llegada de Mijail S. Gorbachov al Kremlin facilitó la tarea de una transición pacífica. La caída del “muro de Berlín” y la reunificación alemana no era una tarea evidente y Gorbachov, si hubiera adoptado una posición contraria, contaba con el apoyo de Margaret Thatcher y de François Mitterrand como lo demuestran los testimonios históricos y las hemerotecas de los medios de comunicación más fidedignos.

Ya hemos subrayado la existencia de varias circunstancias que por sí solas no hubieran hecho posible el terremoto que cambió el mapa de Europa en la década de 1990, pero de lo que no hay duda es de que las preocupaciones del líder soviético, de orden interno y en la

esfera de las relaciones internacionales obligaron a Gorbachov a aceptar el guante de la Comunidad Europea como moneda de cambio que asegurara la estabilidad en toda Europa. No fue Estados Unidos sino la “diplomacia de la condicionalidad” la que permitió que se produjeran los cambios fundamentales en el continente, a pesar de las conclusiones de la Conferencia de Helsinki con su inmovilidad de fronteras.

La inestabilidad dentro de la URSS y la fragilidad de los cambios introducidos por la “*perestroika*” obligaron a Gorbachov en confiar en los resultados de la cooperación comercial y económica más que en las negociaciones para la estabilización territorial europea<sup>715</sup>. Nadie podía imaginarse a los tres Estados bálticos independientes de la Unión Soviética y convertirse en miembros de la Unión Europea. Jacques Delors fue un hombre de Estado que dirigió los destinos de la Comunidad Europea en la dirección apropiada con su política de ampliación hacia el Este, la reunificación de Alemania, en contra de la oposición de Francia y del Reino Unido. Con la retirada de Jacques Delors como presidente de la Comisión Europea la Institución entró en una crisis de liderazgo de la que hasta ahora no se ha recuperado.

Seguramente si preguntásemos en las calles de Praga, Budapest o Sofía a los ciudadanos si la adhesión de su país a la Unión Europea ha tenido efectos positivos en sus vidas, la respuesta más generalizada sería que ha sido positiva porque “hay una gran elección de productos en los supermercados”, “se puede comprar un coche como en los países de Europa occidental”, “hay posibilidades de mejorar sus viviendas”, etc. Todas estas respuestas podrían apoyar el argumento de que las negociaciones con la Unión Europea para la adhesión,

---

<sup>715</sup> Andrei Grachov comenta que en la URSS “en el otoño de 1987, [Gorbachov] le contó a Cherniaev que, durante sus vacaciones en el sur, había recibido simultáneamente cartas de Ligachov, de Yakovlev y de Arbatov; ‘Los tres estaban inquietos por el hundimiento de la perestroika, que Dios la ampare. Pero sus posiciones reflejaban una gama inimaginable de opiniones, disputas, posturas, todo el pluralismo de nuestra sociedad... Y en realidad, está bien. Es inevitable con un viraje tan decisivo. Las revoluciones siempre van acompañadas de un cierto estado de confusión, sobre todo en los intelectuales’. Andrei Grachov, “Mijail Gorbachov, La tierra y el destino”, Biografías vivas, Ediciones Folio S.A., 2005, p. 225.

y por lo tanto la aplicación de los criterios de condicionalidad que han permitido llegar a este punto, han facilitado la liberalización económica y el establecimiento de un sistema democrático. La condicionalidad como instrumento negociador ha tenido otras consecuencias mucho más amplias que han afectado a la transformación de las sociedades de los PECO pues han promovido la democracia, los derechos humanos y libertades públicas, pero no se ha asegurado un futuro democrático, como se la expuesto en este trabajo.

Aun cuando en un momento determinado hemos dividido el estudio entre aquellos países candidatos, después Estados miembros, que han introducido reformas y han adoptado el *acquis communautaire* de forma más rápida y otro grupo de países en los que estas transformaciones han sido más lentas, los resultados en todos han sido satisfactorios. Aquí no se trata de realizar un ejercicio de maniqueísmo político, como decía antes, dividiendo a los candidatos entre buenos y malos, sino que, en virtud de los principios de condicionalidad, la Unión Europea otorgó carta de naturaleza positiva a aquellos que realizaba progresos más rápidos. También hemos querido desmitificar el papel negativo de la Comisión con el que algunos teóricos han querido etiquetarla. Lo que es evidente es el resultado, el progreso de la sociedad de los PECO que habían despegado desde un estado de falta de libertades y un sistema económico ineficiente incapaz de abastecer las necesidades de sus ciudadanos. Aquí sí es aplicable la máxima de que “el fin justifica los medios”.

Sin embargo, tal como sosteníamos en nuestra tesis y apoyándonos en la hipótesis accesoria que hacía intuir que la transición de la sociedad socialista hacia una sociedad basada en los principios democráticos de libertades públicas, respeto del Estado de Derecho y la economía de mercado, podría ser un punto de partida pero en ningún caso un proceso permanente y estable, la condicionalidad “*ex ante*” derivada de los Criterios de Copenhague y de los Criterios de convergencia de Maastricht eran una condición necesaria pero no

suficiente. El análisis de la efectividad de los criterios de condicionalidad, mediante el modelo de los índices, confirman nuestra tesis de su debilidad a largo plazo y la necesidad de introducir nuevos criterios en las negociaciones o, lo que es más complicado, la modificación de los Tratados, que choca frontalmente con el principio de unanimidad. Y ya el Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997 advertía de esta contingencia en su punto 23, al evocar que: “Los dictámenes de la Comisión sobre los Estados candidatos constituyen un buen análisis de conjunto de la situación de cada Estado candidato a la luz de los criterios de adhesión fijados por el Consejo Europeo de Copenhague. La perspectiva de adhesión constituye un incentivo sin igual para que los candidatos aceleren la aplicación de políticas conformes al acervo de la Unión. La adaptación de su legislación al acervo de la Unión es un elemento necesario, pero no suficiente, puesto que también será preciso garantizar su aplicación práctica”.

Desde el punto de vista político podemos asegurar que la transición de los países de Europa Central y Oriental se ha producido de forma pacífica, aunque con un gran coste social y económico. No todos los países han pasado por las mismas etapas, pero se puede decir que los dos Estados que tuvieron que realizar los mayores ajustes durante un período más largo, fueron Bulgaria y Rumania. En éstos, el cumplimiento de las condiciones de convergencia supuso un gran esfuerzo debido a las arcaicas y burocratizadas estructuras administrativas, la corrupción y una cierta resistencia que dificultaron los avances necesarios en los plazos previstos. Fue y sigue siendo fundamental el control de las Instituciones comunitarias, especialmente debido a la coincidencia del período transitorio con la crisis económica global, lo que afectó a la calidad de las reformas y del proceso democrático que aun están bajo supervisión, para garantizar el cumplimiento de los Criterios de Copenhague, especialmente es el necesario criterio de convergencia para que los valores democráticos occidentales sean permanentes.

La efectividad de la condicionalidad “*ex ante*” era incuestionable porque las Instituciones europeas realizaban un seguimiento mediante los Informes regulares que han garantizado los progresos en cada uno de los países candidatos, pero muchas veces se basaban en la *bona fides* de los gobiernos de los países candidatos. Se aplicaba una condicionalidad positiva permanente y los mecanismos financieros han permitido que la asistencia de la Unión haya sido eficaz para acometer la mayor parte de las reformas necesarias en la economía de los países candidatos. Quizá ahí resida el fracaso de algunas intervenciones de la Unión.

Cuando se examina el papel de las Instituciones europeas respecto a la situación de los PECO después de la adhesión hubiera requerido un examen más profundo. En primer lugar, hay que decir, a mi entender, que el propio papel de las Instituciones, especialmente de la Comisión Europea, no ha sido todo lo eficiente que podría esperarse. Ha habido un problema burocrático que ha impedido conocer ciertos hechos con la diligencia debida. En el caso de las ayudas económicas, en algunos países, sobre todo en Rumania, se ha producido un problema de absorción de los Fondos Europeos que ha contribuido a la multiplicación de la corrupción administrativa. En el caso de Bulgaria y Rumania donde los gobiernos eran más débiles que en el resto de los Estados miembros, la capacidad de influencia de la Unión ha sido mucho más vigorosa y, de hecho, hemos revisado casos de amenazas por incumplimiento en el ritmo de las reformas y la falta de interés real en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado.

Las reformas de algunos países después de la adhesión, es decir cuando ya eran Estados miembros, en materia de derechos humanos y respeto de los principios democráticos han sido sensiblemente positivas y los procesos electorales se han visto refrendados por el cumplimiento de las exigencias de participación de partidos democráticos, elecciones

multipartidistas, etc. Pero nuevamente nos encontramos que esos controles no han sido suficientes, como hemos revelado en el caso de Hungría, donde el gobierno en el poder modificó la Ley Fundamental para permitir, entre otros aspectos, el control del voto limitándolo a un círculo que previamente se encuentre incluido en una “lista”. Y en el mismo Estado miembro no se ha desperdiciado la oportunidad para utilizar la situación de emergencia sanitaria para utilizar la mayoría absoluta parlamentaria y establecer un control del ejecutivo como no había sucedido con anterioridad. Nuestra sospecha, tras el análisis on el modelo de los índices se convierte en realidad y confirma la debilidad de los controles “*ex post*” de las Instituciones europeas. Las sanciones económicas no son suficientemente decisivas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones y el respeto a los principios democráticos generalmente admitidos en la Unión Europea.

Y otra vez hay que decir que la reacción de las Instituciones europeas, especialmente la Comisión y el Parlamento, aunque han criticado severamente las faltas de cumplimiento de los PECO, no ha sido lo suficientemente contundentes como para evitar futuros intentos de incumplimiento de los principios fundamentales de la Unión. Es cierto que el gobierno de Orban reculó en sus pretensiones de eludir las condiciones y criterios democráticos, pero eso no basta para que no realice intentos posteriores en el mismo sentido. Los casos estudiados de Polonia y la República Checa, que estaban en el pelotón de cabeza, han demostrado suficientemente lo que defendemos por los resultados obtenidos. Todos los Estados de Europa Central y Oriental se aproximaron a la Unión Europea desde distintos niveles de partida y los resultados de la integración no han sido todo lo consistentes como cabía esperar. Por esa razón era necesaria la condicionalidad como herramienta de negociación con resultados no solo económicos sino políticos y sociales.

En cuanto al respeto de las minorías, hay que recordar que varios Estados miembros disponen de importantes minorías en el interior de sus fronteras como hemos subrayado a lo largo del estudio. Especialmente en Rumania existe una importante minoría húngara, en Eslovaquia también, en los países bálticos conviven importantes minorías rusas, etc. y, por esa razón, ya lo vimos en su momento, los Acuerdos incluían referencias en los preámbulos a la obligación de respetar los derechos de esas minorías nacionales. Una minoría común extendida en casi todos los países del Sudeste de Europa es la de etnia gitana que ha constituido una permanente preocupación por el distinto trato que han recibido por los gobiernos de los nuevos Estados miembros<sup>716</sup>. Las autoridades comunitarias han permanecido atentas en los casos en que se ha detectado violación de derechos de estas minorías.

Por lo tanto, si bien la condicionalidad “*ex ante*” ha sido en general más efectiva que la condicionalidad “*ex post*” ello no quiere decir que ésta no haya sido útil, sino que era necesario un control más exhaustivo, para el que hay que contar con una burocracia europea más eficiente y una coordinación más estrecha con las autoridades de los países sometidos a control. Mientras esto no ocurra no se puede predecir cuando finalizará el proceso de integración en algunos países, y nos referimos a Bulgaria y Rumania fundamentalmente. Es necesario que prevalezca el completo imperio de la ley, la imposición de los criterios no sólo económicos sino también políticos, es decir principios democráticos con un poder judicial independiente, cuya existencia también flaquea en Hungría. El proceso también se ha puesto en cuestión en Eslovaquia. Es necesario un firme control de los Fondos Europeos para que no se repitan casos de corrupción relacionados con las subvenciones procedentes de la Unión.

---

<sup>716</sup> En este sentido conviene recordar que la situación en la que se encuentra la minoría de etnia gitana no es un monopolio de los nuevos Estados miembros pues, como es sabido, el Gobierno del presidente francés De Hollande, a través de su ministro del interior, Manuel Valls desplegó varias acciones con la ayuda de la policía para la expulsión de Francia de los gitanos de origen rumano, acusados de no integrarse ni acatar las leyes de la República. En otros países también se han adoptado este tipo de medidas mediante incentivos económicos para que los gitanos abandone el país. Es un asunto del que ECRI se ha ocupado como hemos señalado anteriormente.

Podemos concluir diciendo que la condicionalidad aplicada por la Unión a los PECO ha tenido un impacto muy desigual por actuar de forma asimétrica, pero ha surtido efectos importantes en la dinámica de las reformas. La condicionalidad no es un proceso estático sino dinámico y, por esta importante cualidad, las Instituciones deben utilizarla como mecanismo de equilibrio hasta que las reformas hayan erradicado los problemas que condiciona la inercia política. La crisis financiera no ha facilitado la tarea de la unificación, pero de eso se encargará el tiempo. Vuelvo a recordar la necesidad que reforzar los controles mediante un “gobierno paralelo en la sombra” en colaboración con los Estados miembros para verificar el cumplimiento de las obligaciones antes, durante y después de las negociaciones para la adhesión de nuevos miembros, aunque sea temporalmente. Y ésto es especialmente válido para la nueva fase de ampliación hacia los países de los Balcanes occidentales.

No obstante, creo que es necesario insistir en el papel de las Instituciones y, muy especialmente de la Comisión Europea, durante el período de negociaciones y el control subsidiario en el mantenimiento del equilibrio regional, al que sólo un sector muy limitado de expertos ha prestado la debida atención. A pesar de que aun persisten importantes focos de potenciales conflictos, la realidad es que se ha dado un paso de gigante en la estabilidad europea en una zona de gran sensibilidad para los intereses y el respeto de las minorías desplazadas por anteriores conflictos bélicos, especialmente en los Balcanes. Ello no quiere decir que no pudieran surgir nuevos focos de tensión que hicieran dudar del importante rol que ejerció la UE en la región. Y que podría desplegar nuevas medidas en caso de que viejos conflictos resurgieran, entendiendo estas medidas como una nueva forma de condicionalidad diplomática a la que nos hemos referido<sup>717</sup>. Las fronteras de la Unión nunca han sido seguras

---

<sup>717</sup> Refiriéndonos al trabajo dirigido por Péter Balázs, insistimos en el papel de la UE y sus limitaciones: “The soft power of the European Union was quite effective in negotiating dormant conflicts between the states of the CEE-10 countries and generating convergence towards European structures. The combination of economic and political incentives, however, did not function ideally at

y la invasión de Ucrania es un ejemplo, aunque no es mi intención de recargar las tintas contra el Estado que ha violado el Derecho internacional y el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas pues esta situación se hubiera podido evitar si Estados Unidos, la OTAN y el gobierno de Kiev hubieran respetado los derechos de las minorías rusas en Donbas.

Aquellos que un día pensamos que la apertura de negociaciones entre la CEE y el COMECON se debería realizar como única alternativa de garantía de estabilidad continental tenemos la satisfacción de ver que las transformaciones políticas, económicas y sociales han sido el fruto de la condicionalidad impuesta en los Acuerdos comerciales, en los Acuerdos Europeos y en los Tratados de adhesión, a las liberalizaciones de productos y a la cooperación económica y técnica entre la Europa occidental y la Europa oriental. La propia Unión ha ido evolucionando con el transcurso de las negociaciones entre ambas partes y ha ido incorporando nuevas normas y principios a su *corpus* particular. Sin la acción persistente de una política exterior de la UE que influía en los sistemas políticos de los países candidatos, la transformación de la mitad oriental del continente no hubiera sido posible. Ni siquiera la reunificación de la República Democrática Alemana con la República Federal de Alemania.

En el estudio de la Comisión Europea “*25 years after the fall of the Berlin Wall*”, dirigido por el profesor Péter Balázs, al que nos hemos referido en páginas anteriores, se concluye que la integración de los países de Europa Central y Oriental en la Unión Europea ha dejado atrás su pasado totalitario. Eso no es cierto del todo ya que aun perviven los viejos tics del partido único y el control de la política y la economía centralizada. Será necesario que

---

all times after the integration period (see the Hungarian-Romanian and Hungarian-Slovak conflicts), raising the necessity for a more specific post-accession conditionality or coordination policy”, Péter Balázs, “Central and Eastern Europe, 25 Years After the Fall of the Iron Curtain”, *The State of Integration of East and West in the European Union*, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruselas, 2014, p. 21.

dos generaciones más de ciudadanos releven a los dirigentes que nacieron, se desarrollaron y gestionaron los destinos de media Europa para que su sombra se disipe definitivamente<sup>718</sup>.

Como corolario podemos decir que las negociaciones comerciales y la firma de Acuerdos comerciales, de cooperación comercial y económica, de asociación y los tratados de adhesión han contribuido al nuevo mapa de Europa. Sin la política comunitaria de Relaciones Exteriores, comercial en particular, no hubiera sido posible unir en 26 años lo que se separó en 45 años en la Historia de Europa. Si en 1917 se inicio un proceso revolucionario en Europa, en 1988 ese proceso adquirió una nueva dimensión: la integración de todo un continente que ni siquiera existía antes de la Gran Guerra.

Nosotros no hemos querido abordar en este trabajo el estado de ánimo de la población de los países de Europa Central y Oriental respecto a la intergración en la Unión Europea, a la que comparaban en muchos casos y en medios de comunicación con la “Unión Soviética”, por la delegación de la soberanía que debían depositar en Bruselas. No obstante, el documento de la Comisión Europea “*Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges*”, que acompaña a la Comunicación de la Comisión COM (2009) 79 final, Bruselas, de 20 de febrero de 2009 se refiere a este hecho concluyendo que la posición de la ciudadanía de los PECO resultó ser agridulce, tanto antes como después de la adhesión<sup>719</sup>.

---

<sup>718</sup> El trabajo dirigido por el profesor Péter Balázs en sus páginas finales afirma que “the 11 CEE countries that have joined the EU have definitely left behind their totalitarian past. But much should still to be done so that more expectations sparked in 1989 do not become illusions”. Péter Balázs (coord.) “25 years after the fall of the Berlin Wall”. European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruselas, 2014, p. 87.

<sup>719</sup> El texto del documento lo refiere de esta manera: “The fifth enlargement was different from the others as it was the largest in terms of the number of acceding countries and the size of their population. Most importantly, on average the recently acceded countries had significantly lower levels of income than the average of the incumbent Member States compared to the countries that had joined the EU previously. It made the integration process a formidable challenge, for both the new and the old Member States, but at the same time provided notable opportunities for the individual countries and the EU as a whole.

In order to prepare for such a major accession, the process officially started as early as 1993, when the invitation to apply for membership was issued by the Copenhagen European Council which set out the

En el contexto que hemos explorado podemos concluir que los resultados de las transformaciones sobre la población de los PECO han tenido un carácter mixto. Desgraciadamente no podía ser de otra forma ya que las reformas han exigido la adopción de medidas que han afectado negativamente especialmente a las capas más débiles de la población, especialmente a los jubilados y a los trabajadores de los sectores en completa reconversión. El camino hacia la democracia, los derechos civiles, las libertades públicas y la aplicación de los principios de la economía capitalista de mercado tenían como contrapartida el sacrificio en las condiciones de vida de millones de ciudadanos que no pudieron disfrutar las ventajas del nuevo sistema<sup>720</sup>.

Las nuevas generaciones de funcionarios de las Instituciones Europeas se enfrentan a un mapa de Europa que no conocieron, los problemas que existían en los años 1960 a 1990, es decir durante 30 años han encontrado soluciones, pero como todas las soluciones los problemas, pueden ser dinámicas y si se modifican las circunstancias habrá que buscar soluciones distintas. La Unión Europea se enfrenta a un futuro que conoce muy poco y donde ha fracasado en las soluciones de política exterior que, en lo sucesivo, podrían ser de política interna. Las Instituciones de la Unión no se han recuperado de la sequía de liderazgo que arrasa Europa y el mundo, la reaparición de los populismos, la globalización y las catástrofes mundiales pueden modificar nuevamente la estructura continental. La construcción europea

---

so-called Copenhagen criteria. These included conditions of an economic, political and legislative nature which had to be met before membership could be considered. Because of the challenges involved, citizens' support for enlargement in the EU-15 countries has been mixed and volatile both before and after the fifth wave of enlargement, in contrast to economic studies which generally came up with positive results". "Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges". European Commission, Economic and Financial Affairs, European Economy, nº 1/2009, p. 17.

<sup>720</sup> Recordemos que el gobierno polaco preparó un informe con el balance tras cinco años de adhesión donde se puede leer: "From the beginning (in the pre-accession period) Polish society had to adjust to a new legal, political, economic and social reality. In many areas they experienced a transformation shock". "5 Years of Poland in the European Union", Committee for European Integration, Varsovia 2009, p. 238.

tiene muchos enemigos, que son sus competidores, y no están en Europa sino en otros continentes y debemos estar preparados para evitar que seamos sorprendidos por una “*Blitzkrieg*” que no vendría acompañada de blindados y de misiles. Preservar la Unión Europea de los ataques de otras potencias y de grupos de interés y evitar el wilsonianismo es tarea de todos si no queremos que sea un fracaso la integración europea por vías pacíficas. La Unión Europea debe crear su propia independencia de los bloques existentes en un mundo tecnológicamente inexplorado. Es la única fórmula para sobrevivir y todo esto no hubiera sido posible sin el cumplimiento de la hipótesis subyacente, que significó el reconocimiento de la personalidad jurídica de la CEE por los países del CAME.

Sin embargo, es necesario puntualizar que, si bien la condicionalidad ha funcionado de forma bastante eficaz antes y durante las negociaciones para la adhesión, pero de forma muy deficiente después de que se haya producido la adhesión de los Estados candidatos, existe un gran vacío instrumental. En efecto, las cláusulas de salvaguardia, incluso las de carácter super salvaguardia adolecen de una gran fragilidad ya que no son suficientes las sanciones de tipo económico o institucional mediante la limitación del derecho al voto, El Tratado de la Unión no ha previsto la expulsión y tampoco los Acuerdos de adhesión y, por lo tanto, o bien se modifica el Tratado de la Unión o bien se impone en el futuro una nueva cláusula en los Acuerdos de adhesión que impongan la exclusión de un Estado miembro en caso de que incumpla los principios de la Unión o viole sus compromisos. Sin embargo, no es una tarea evidente ya que las Instituciones europeas se ven limitadas por el principio de unanimidad. Además, el espejismo del “Brexit” se contempla como un apoyo a las políticas de fragmentación, o si que quiere denominar “balcanización”, de la Unión, que daría al traste con el sueño de tantos millones de europeos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### BIBLIOGRAFIA GENERAL Y ESPECIALIZADA

- Aganbeguian, Abel (1986)  
“Una economía sensible a la renovación”, Agencia Novosti, Moscú 1986.
- Ágh, Attila y Kurtán, Sándor (eds.) (1995)  
“Democratization and Europeanization in Hungary: the first parliament (1990-1994)”, Hungarian Centre for Democracy Studies, Budapest 1995.
- Ágh, Attila (1994)  
“Hungary: The politics of transition”, Cass University, Londres, 1994.
- Ágh, Attila (1998)  
“The Politics of Central Europe”, Sage Publishers, Londres, 1998.
- Agné, Hans (2009)  
“European Union Conditionality: Coercion or Voluntary Adaptation?”, en Alternatives: Turkish Journal of International Relations, Vo. 8, Nº 1, 2009.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco (2000)  
“La integración Europea. Análisis histórico institucional con textos y documentos”. Editorial Tecnos, Madrid 2000.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco (2002)  
“La integración europea. Análisis histórico-jurídico con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Unión Europea”, Tecnos, Madrid, 2002.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco (2003)  
“Una Europa. Su proceso constituyente”. Biblioteca Nueva, Madrid 2003.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco (2004)  
“Comentario al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?” Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, Madrid 2004.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco (2008)  
“La Unión Europea como actor internacional: consecuencias de la última ampliación para la PESC”. Ediciones de la Unbiversidad de Lleida, Lleida 2008.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco (2002)  
“La Diplomacia Común Europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior”, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2011.
- Alisov, N.V. y otros (1985)  
“Economic Geography of the Socialist Countries of Europe”. Traducido del ruso por Glenys Kozlov y Jane Sayer, Progress Publishers, Moscú 1985
- Anastasakis, Othon y Bechev, Dimitar (2003)

“EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process”. South East European Studies Programme. European Studies Centre. St. Antony’s College. University of Oxford, 2003.

- Andreff, Vladimir (1992)  
“La desintegración económica internacional de Europa del Este”. ICE núm, 708-709, agosto-septiembre 1992
- Avery, Graham (2004)  
“The Enlargement Negotiations“ en The Future of Europe. Integration and Enlargement, editado por Fraser Cameron, Routledge, Londres, 2004.
- Baehr, Peter R. (1996)  
“The Role of Human Rights in Foreign Policy”, Palgrave, Macmillan, 1996.
- Balázs, Péter (2014)  
“Central and Eastern Europe, 25 years after de fall of the Iron Curtain. The state of integration of East and West in the European Union”. Comisión Europea, Directorate-General for Research and Innovation, 2014.
- Bărbulescu, Iordan Gheorghe (coord.) (2010)  
“The Lisbon Treaty. Impact on Romanian Institutions and Policies”, European Institute of Romania, Bucarest, 2010.
- Bărbulescu, Iordan Gheorghe and Răpan, Daniela, (2009)  
“Trilingual Dictionary of the European Union”, Iași: Polirom
- Barysch, Katinka (2006)  
“Enlargement two years on: economic success or political failure”, Centre for European Reform, abril, 2006.
- Beetsma, A., Nicolaides P. y Turk A. )1997)  
“An Assessment of the Aproximation Process in Poland: The Importante of Coordination and Enforcement”. EIPA/IEAP for the European Commission marzo 1997.
- Blaszczyk, C. (1998)  
“European policy making in Poland – Institutional and political framework” en Lippert, B y Becker, P. (eds.), “Towards EU-Membership. Transformation and Integration in Poland and the Czech Republic”. Europa Union Verlag, Bonn, 1998.
- Budnik K. (2008)  
“Search Equilibrium with Migration: the Case of Poland”, Working Paper n° 44, National Bank of Poland, Varsovia, 2008.
- Bulmer, Simon & Scott, Andrew, eds. (1994)  
“Economic and political integration in Europe: Internal dynamics and global context”, Blackwell Publishers, Oxford, 1994.
- Bystricky, Rudolf (1979)  
« Le droit de l’intégration économique socialiste », Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Ginebra 1979.

- Calduch Cervera, Rafael (1991)  
“Relaciones Internacionales”, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991.
- Carbone, Maurizio (2007)  
“The European Union and International Development: the Politics and the Foreign Aid”, Routledge, Londres, 2007.
- Christopher Hill & Karen E. Smith (2003)  
European Foreign Policy: Key documents, Routledge, Londres & Nueva York, 2003.
- Clapman, Andrew (1991)  
“Human rights and the European Community: A critical overview”, Nomos, Baden-Baden, 1991.
- Collier, Paul (1997)  
“The failure of conditionality” en Catherine Gwin and Joan M. Nelson (eds.) “Perspectives on aid and development”, Policy essay 22, Overseas Development Council, Washington D.C., 1997, pág. 51-76.
- Crawford, Gordon (1997)  
“Foreign Aid and Political Conditionality: Issues of Effectiveness and Consistency”, Democratization Vol 4, nº 3, Frank Cass, Londres, otoño 1997, págs. 69-108.
- Crawford, Gordon,  
“Foreign Aid and Political Reform. A comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality”, International Political Economy Series, Palgrave Macmillan, marzo 2001.
- Crowther, William (2003)  
The European Union and Romania: the politics of constrained transition, en Paul Kubicek (ed) The European Union and Democratization, Routledge, New York, 2003.
- Del Arenal Moyua, Celestino M. (2007)  
“Introducción a las Relaciones Internacionales”, Tecnos, Madrid, 2007.
- Delors, Jacques (2002)  
“An Ambitious Vision for the Enlarged Union”, Conferencia en “Nôtre Europe Conference”, Bruselas, 21 enero 2002.
- De Ridder, Eline y Kochenov, Dimitri (2011)  
“Democratic Conditionality in the Eastern Enlargement”, en European Foreign Affairs Review, vol 16, issue 5 (2011), pp. 589-605.
- Dimitrova, Antoeneta (2001)  
“Enlargement, Institution Building and the EU’s Administrative Capacity”, West European Politics, 2001
- Dimitrova, Antoeneta & Pridham, Geoffrey (2004)  
“International actors and democracy promotion in central and eastern Europe: the integration model and its limits”, Democratization, Vol. 11, 2004.

- Dinan, Desmond (1998)  
“The Commission and Enlargement,” en *The Expanding European Union: Past, Present and Future*, eds. John Redmond & Glenda G. Rosenthal, Boulder, Lynne Rienner, 1998.
- Duke, Simon (1999)  
“Consistency as an Issue in EU External Activities”, IEAP/EIPA, Maastricht, 1999.
- El Maslouhi, Abderrahim  
« Une conditionnalité dépourvue d’effectivité: clause démocratique et gestion des risques dans les relations Euromed ».
- Éltető, Andrea (Ed.) (2014)  
“Integration Experiences of the Ten Central and Eastern European Countries”. Centre for Economic and Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences. Institute of World Economics, Budapest, diciembre 2014.
- Fierro, Elena (2003)  
“European Union’s Approach to Human Rights Conditionality in Practice”, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, La Haya, 2003.
- Frerks, George (2006)  
“The Use of Peace Conditionality in Conflict and Post-conflict Settings: a Conceptual Framework and a Checklist”, Institute of International Relations ‘Clingendael’, Conflict Research Unit, La Haya, octubre 2006.
- Frolov, I. (Dir.) (1980)  
“Dictionnaire philosophique”, Traducido del ruso, Editions du Progrès, Moscú 1980
- Garrido, A. (2003)  
« La consolidación de la democracia en Europa Oriental: una perspectiva comparada ». Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol (41), pp. 97-131.
- Gateva, Eli (2015)  
« European Union Enlargement Conditionality », Palgrave Macmillan, UK, 2015
- Gerring, John. (2014)  
*Metodología de las Ciencias Sociales*, Alianza Editorial, Madrid 2014, 2ª edición. Traducción de Mª Teresa Casado Rodríguez
- Gorbachov, Mijail, S. (2006)  
“The Road we travelled the Challenges we face”, Speeches, Articles, Interviews, Gorbachev Foundation, Moscú, 2006
- Grabbe, Heather and Kirsty Hughes (1998)  
“Enlarging the EU Eastwards”. Chatham House Paper, The Royal Institute of International Affairs, Londres, 1998

- Grabbe, Heather (1999)  
“A partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants”, Robert Schuman Centre Working Paper 12/99, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute, 1999.
- Grabbe, Heather (2001)  
“How does Europeanisation affect SEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity“, Journal of European Public Policy, 2001, págs. 1013-1031.
- Grabbe, Heather (2002)  
“European Union Conditionality and the Acquis Communautaire”, International Political Science Review, Vol. 23, Nº 3, 2002, págs. 249-268.
- Grabbe, H. (2006)  
“The EU’s Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe”, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, pág. 29.
- Grachov, Andrei (2005)  
“Mijail Gorbachov, la tierra y el destino”, Ediciones Folio S.A., ABC, SL, 2005.
- Groux, Jean y Manin, Philippe (1984)  
«Las Comunidades Europeas en el orden internacional», Perspectivas Europeas, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas 1984.
- Hagemann S., De Clerck-Sachsse J. (2007)  
“Old Rules, New Game. Decision –Making in the Council of Minister after the 2004 Enlargement”, Centre for European Policy Studies, Special Report, marzo 2007.
- Hamilton Keith. “Transformational Diplomacy after the Cold War. Britain’s Know How Fund in Post- Communist Europe, 1989-2003, August 2018, Routledge
- Hazelzet, Hadewych (2005)  
“Suspension of Development Cooperation: An Instrument to Promote Human Rights and democracy?”, ECDPD Discussion Paper, 64B, Maastrich, 2005.
- Hewitt, A. y T. Killick (1992)  
“Bilateral Aid Conditionality, A First View”, Overseas Development Institute, Londres, 1992.
- Hillion, Christophe (1998)  
“Accession partnerships with the CEECs: an EU instrument for its Enlargement”, EU Focus 9 mayo 1998.
- Hillion, Christophe (2008)  
“Potential and limits of accession treaties to achieve EU constitutional reforms”, en: Blockmans S., Prechal S., Douma W. (Eds.) Reconciling 'deepening' and 'widening' of the European Union. TMC Asser Press, La Haya, 2008.
- Hillion, Christophe (2010)  
“The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy”, Swedish Institute for European Policy Studies, Estocolmo, 2010.

- Hillion, Christophe (2011)  
“Evolution of EU enlargement policy”, University of Leiden, Academia-edu, 31 de enero de 2011.
- Hillion Christophe (2013)  
“Enlarging the European Union and its fundamental rights protection”, en Govaere I., Lannon E., Van Elsuwege P., Adam S. (Eds.) *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden, 2013.
- Hooghe, L., Marks, G. (2009)  
“A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, *British Journal of Political Science*, vol. 39, n° 1, 2009, pp. 1–23.
- Horspool, Margot y Humphreys Matthew (2012)  
*European Union Law*, Oxford University Press, 2012
- Hübner, Danuta (2010)  
“Conditionality linked to Cohesion Policy objectives”, Informal Meeting of Ministers of Cohesion Policy, 23 de noviembre de 2010 Lieja-Bruselas.
- Iancu, Alice (2012)  
Some considerations concerning conditionality. *Romania and European Integration*, Politikron, Hyperion University, 2012.
- Kanbur, Ravi (2000)  
“Aid, Conditionality and Debt in Africa”, en Finn Tarp (ed.), “Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for Future”, Routledge, Nueva York, 2000.
- Kilby, Christopher (2007)  
“The political economy of conditionality: An empirical analysis of World Bank enforcement”, Vassar College, NY, 2007.
- Killick, Tremor (1997)  
‘Principals, Agents and the Failings of Conditionality’, *Journal of International Development*, 1997.
- Killick, Tremor (1998)  
“Aid and the Political Economy of Policy Change”, ODI, Londres, 1998.
- Kubicek, Paul (2003a)  
“International norms, the European Union, and democratization: tentative theory and evidence”. en Paul Kubicek (ed) *The European Union and Democratization*, Routledge, New York, 2003.
- Kubicek, Paul (2003b)  
“Conclusion: the European Union and democracy promotion” en Paul Kubicek (ed), *The European Union and Democratization*, Routledge, New York, 2003.

- Kurpas S., Gron C., Kaczynski, P. M. (2008)  
“The European Commission after Enlargement: Does More Add Up to Less?”, Special Report, Centre for European Policy Studies, Bruselas, febrero 2008.
- Kutin B. (2005)  
“Consumer protection in an enlarged Europe”, Consumer Policy Review 9/10, 2005, Vol 15, nº 5.
- Lavigne, Marie (1993)  
“Les Accords de coopération économique entre la CE et les pays de l’Est “. Problèmes économiques núm. 2345, octubre 1993.
- Lewis, J. P. (1993)  
“Pro-poor Aid Conditionality”, Overseas Development Council, Washington DC, 1993
- Linz, J. J., Stepan, A. (1996)  
Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, John Hopkins University Press, Baltimore, 1996.
- Lippert, Barbara (1995)  
“Monitoring Association and Beyond The European Union and the Visegrad States”, Schneider Heinrich (eds.), Bonn 1995.
- Lippert, Barbara (1998)  
“From pre-accession to membership: implementing transformation and integration”, en B. Lippert & P. Becker (eds.), Towards EU-Membership. Transformation and Integration in Poland and the Czech Republic, European Union Verlag, Bonn, 1998.
- Lippert, Barbara, Umbach, Gaby & Wessels, Wolfgang (2001)  
“Europeanisation of CEE Executives: EU Membership as a Shaping Power” en Journal of European Public Policy, edición especial sobre “Executive Governance in Central and Eastern Europe”, diciembre 2001.
- Marktler, Tanja (2005)  
The Power of the Copenhagen, en Croatian Yearbook of European Law and Policy, Vol.2, 2005
- Michalski, Anna and Helen Wallace (1992)  
“The European Community: The Challenge of Enlargement”, Royal Institute of International Affairs, Londres 1992
- Mold, Andrew (2009)  
“Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis”, OECD Development Centre Studies, Paris 2009.
- Molina del Pozo, Carlos Francisco (1987)  
“Las Instituciones de las Comunidades Europeas”, Salvat, Pamplona 1987.
- Molina del Pozo, Carlos Francisco (1987)

“Manual de Derecho de la Comunidad Europea”, Editorial Trivium, 1987.

- Molina del Pozo, Carlos Francisco (1988)  
“Europa y los funcionarios”, Fundación Universidad-Empresa, Barcelona, 1988.
- Molina del Pozo, Carlos Francisco (2004)  
“Derecho Comunitario”, Editorial Cálamo, Barcelona 2004
- Molina del Pozo, Carlos Francisco (2022) Director  
“El futuro de los procesos de integración en el marco de las Relaciones Unión Europea-América Latina”, Editorial Colex S.L., Coruña 2022.
- Molina, Pablo Cristobal (Coord) (2020)  
“Derecho de la Unión Europea e integración regional”, Homenaje al profesor Carlos Francisco Molina del Pozo. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- Moravcsik, Andrew (1993)  
“Preferences and Power in the European Community: A Liberal Governmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, nº 4, 1993, pp. 473-524.
- Moravcsik, Andrew (1998)  
The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Cornell University Press, Ithaca, 1998.
- Moravcsik, A., Vachudova, M. A. (2003)  
“National Interests, State Power, and EU Enlargement”, *East European Politics and Societies*, vol. 17, nº 1, 2003, pp. 42-57.
- Morgenthau, Hans J. (1946)  
“The Dilemma of Scientific Man” en *Scientific Man vs. Power Politics*, Chicago U.P., Chicago, 1946, traducido al español en “Escritos sobre política internacional” de Hans J. Morgenthau, obra que recoge el trabajo de la profesora Esther Barbé. Tecnos S.A., Madrid 1990, p.3.
- Morgenthau, Hans J. (1946)  
“El Rechazo de la Política” en “Escritos sobre Política Internacional”, de Esther Barbé, Tecnos S.A., Madrid 1990, p. 25. El original lleva por título “The Repudiation of Politics”, en *Scientific Man vs. Power Politics*, Chicago U.P., Chicago 1946, pp. 41-74.
- Morrisey, Oliver (2002)  
“Recipient Governments’ Willingness and Ability to Meet Aid Conditionality. The Effectiveness of Aid Finance and Conditions”, Discussion Paper, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, No. 2002/105, 2002.
- Mungiu-Pippidi, A. (2005)  
“EU enlargement and democracy progress”, en M. Emerson (ed.) *Democratisation in the European Neighbourhood*, Bruselas, Centre for European Policy Studies, 2005.
- Murphy, Alexander B. (2004)

“The May 2004 Enlargement of the European Union: View from Two Years Out”

- Najslová, Lucia (2013)  
“Foreign Democracy Assistance in the Czech and Slovak Transition: what lessons for the Arab World”. AFA, FRIDE & HIVOS, 2013.
- Naurin D., Wallace H. (eds) (2008)  
“Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels”, Londres, 2008.
- Nelson, Joan M. (1992a)  
“Beyond Conditionality”, Harvard International Review, Cambridge, Massachusetts, 1992
- Nelson, Joan M. (1992b)  
“Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?”, Policy Essay n° 4, Overseas Development Council, Washington DC, 1992.
- Nelson, Joan M. (1999c)  
“Promoting policy reforms: The twilight of conditionality”, Overseas Development Council, Washington DC, 1999.
- Nicolaides, Phedon (1999)  
“Enlargement of the EU and Effective Implementation of Community Rules: An Integration Based Approach”, Working paper, IEAP/EIPA, Maastricht, 1999.
- Nicolaides, Phedon (1999)  
“A Guide to the Enlargement of the European Union”, EIPA/IEAP, Maastricht, 1999.
- Nicolaides, Phedon (2000)  
“Enlargement of the European Union and Effective Implementation of its Rules”, European Institute of Public Administration (IEAP/EIPA), Maastricht, 2000,
- Nusheler, Franz (1997)  
“Political Conditionality of Aid: Blackmail or Imperative of Universal Human Rights?”, en Franz Nusheler (ed.): Controversies on the Universality of Human Rights and the conditionality of Aid, Intitut für Entwicklung und Frieden der Report, Gerhard-Mercator-Univesität, Gesamthochshule Duisburg, 1997
- O’Brennan, John (2006)  
“The Eastern Enlargement of the European Union”, Routledge, Taylor & Francis Group, Londres, 2006
- Olsen, Gorm Rye (2000)  
“Promotion of democracy as a foreign policy instrument of ‘Europe’: Limits to international idealism”, Democratization, vol. 7, n° 2, Frank Cass Journal, Londres, 2000.
- Papakostas, Nikolaos (2012)  
“Deconstructing the Notion of European Union Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement”, en L’Europe en Formation 2012/2 (n° 364) pp. 215-235.

- Phedon, Nicolaides and Raja Boean, Sylvia (1997)  
“A guide to the enlargement of the European Union: determinants, process, timing, negotiations”, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1997.
- Pianelli, Dominique (1994)  
L’après CAEM: La dynamique des échanges entre les pays de Visegrad” . CEPII, París 1994.
- Pietras, J. (2008)  
“European Value Added and EU Budget, the presentation at a conference ‘Reforming the Budget. Changing the Europe’”, Bruselas 12 de noviembre de 2008.
- Polonia. Oficina del Primer Ministro (2008)  
“Prime Minister Donald Tusk at Visegrad Group Summit”, Varsovia, 16 de junio de 2008. <http://www.premier.gov.pl>
- Poole, Meter A. (2003)  
“Europe Unites: The EU’s Eastern Enlargement”, Greenwood Publishing Group, 2003.
- Popper, Karl R. “El mito del marco común. En defensa de la ciencia y la racionalidad”, Paidós, Barcelona 1997. Título original: “The myth of the framework. In defence of science and rationality”, Routledge, Londres. Traducción Aurelio Galmarini
- Posner R. y Rasmusen, E. (1999)  
“Creating and Enforcing Norms With Special Reference to Sanctions”, International Review of Law and Economics, 1999, vol 19 págs. 369-382.
- Prado Lallande, Juan Pablo (2006)  
“La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo. Las sanciones a la ayuda internacional”, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2006.
- Prado Lallande, Juan Pablo (2009)  
“El lado oscuro de la cooperación internacional. La discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento de la democracia y los derechos humanos”, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, 2009
- Prado Lallande, Juan Pablo (2010)  
“La condicionalidad de la ayuda y el enfoque de derechos humanos: propuestas prácticas para la cooperación española”. Avances de investigación nº 35, Fundación Carolina, Madrid 2010.
- Preston, Christopher (1995)  
“Obstacles to EU Enlargement: The Classical Community Method and the Prospects for a Wider Europe“, Journal of Common Market Studies, 1995, págs. 451-463.
- Preston, Christopher (1997)  
“Enlargement and Integration in the European Union”, Routledge, Londres, 1997.

- Pridham, Geoffrey  
Complying with the European Union's Democratic Conditionality: Transnational Party Linkages and Regime Change in Slovakia, 1993-1998, *Europe-Asia Studies*, Vol. 51, No. 7, noviembre, 1999.
- Pridham, Geoffrey (2002a)  
“Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States – Formality and Reality”, *Journal of Common Market Studies* núm. 40, 2002.
- Pridham, Geoffrey (2007a)  
“¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y condicionalidad democrática”. FRIDE, Working paper, abril 2007.
- Pridham, Geoffrey (2007b)  
Unfinished Business? Eastern Enlargement and Democratic Conditionality, Working Paper, 2007. Original
- Pierson, Paul (1996)  
“The path to European integration. A historical institutionalist analysis”, *Comparative Political Studies*, 29, 1996, pp. 123–163.
- Puente, Carlos (2013)  
“Geopolítica de las Relaciones Económicas Internacionales”, Viena 2013.
- Puente, Carlos (2022)  
“La integración europea y los movimientos nacionalistas de derechas en los países del grupo Visegrad”, en “El futuro de los procesos de integración en el marco de las relaciones Unión Europea-América Latina”, dirigido por Carlos Francisco Molina del Pozo, Colex 2022, pp. 229-250.
- Pyzna, Dorota & Vida, Krisztina (2002)  
‘The Management of Accession to the European Union in Poland and Hungary’. Working Papers n° 128, Budapest, Septiembre 2002
- Rayón Ballesteros, M<sup>a</sup> Concepción y Wojciechowski, Grzegorz (2012)  
“La ampliación de la Unión Europea de 2004-2007: Pasado, Presente y Futuro”. INCIPE, Madrid 2012.
- Rey, Jean-Jacques (1988)  
“Institutions Économiques Internationales”, U.L.B., Bruylant, Bruselas 1988
- Ross, George (1995)  
“Jacques Delors and European integration”, Polity Press, Cambridge, 1995.
- Sanahuja, José Antonio (1999)  
Ayuda Económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del plan Marshall a la posguerra fría”, *Entinema, Con-textos de Ciencias Sociales*, Madrid, 1999.
- Saryusz-Wolski, Jacek (1994)

“The reintegration of the ‘Old Continent’: Avoiding the costs of half-Europe”, en Economic and political integration in Europe: Internal dynamics and global context. Editado por Simon Bulmer & Andrew Scott, Blackwell Publishers, Oxford, 1994.

- Schuler P., Wilys S. (2007)  
“The European Human Capital Index: the Challenge of Central and Eastern Europe. The Lisbon Council Policy Brief”, Bruselas, 2007
- Schultz, Kenneth A. (2001)  
“Democracy and Coercive Diplomacy”, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Schwab K. Porter M.E. (2008)  
“The Global Competitiveness Report 2008-2009”, World Economic Forum, Ginebra, Suiza, 2008.
- Sedelmeier, Ulrich (1994)  
“The European Union’s Association Policy towards Central and Eastern Europe”, Political and Economic Rationales in Conflict, , Sussex European Institute, Brighton 1994
- Sedelmeier, Ulrich and Helen Wallace (1996)  
“Policies toward central and eastern Europe,” en Policy-making in the European Union, eds. Helen Wallace & William Wallace, Oxford University Press, Oxford 1996.
- Sedelmeier, Ulrich (2003)  
“EU Enlargement, Identity and the Analisis of the European Foreign Policy: Identity Formation Through Policy Practice”. EUI Working Papers, RSC 2003/13 European Forum Series. Rober Schuman Centre for Advance Studies. European University Institute, 2003.
- Sedelmeier, Ulrich (2005)  
“Eastern enlargement: risk, rationality and role compliance” en F. Schimmelfennig y U. Sedelmeier (eds.), The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches, Routledge, Londres 2005.
- Sedelmeier, Ulrich (2006)  
“Pre-accession conditionality and post-accession compliance in the new member status: a research note” en W. Sadurski et al. (eds.). “Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe”, Fiesole: Robert Schuman Centre, European University Institute, 2006.
- Sedelmeier, Ulrich (2014)  
Europe after the Eastern Enlargement of the European Union: 2004-2014, Junio 2014, <https://eu.boell.org/en/2014/06/10/europe-after-eastern-enlargement-european-union-2004-2014>
- Schimmelfennig, Frank (2003a)  
“Strategic Action in a Community Environment. The Decision to Enlarge the European Union to the East”, Comparative Political Studies, 2003.

- Schimmelfennig, Frank., Engert, Stefan y Knobel, Heiko (2003b)  
“Costs, commitments, and compliance. The impact of EU democratic conditionality on Latvia, Slovakia, and Turkey”, *Journal of Common Market Studies* 41(3), 2003.
- Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich (2004)  
“Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, en *Journal of European Public Policy*, agosto 2004.
- Schimmelfennig, Frank, & Sedelmeier, Ulrich (2005a)  
“Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe“, en *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, editado por Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, Cornell University Press, Londres, 2005.
- Schimmelfennig, Frank, Engert, Stefan, y Knobel, Heiko (2005b)  
“The Impact of the EU Political Conditionality”, en “The Europeanization of Central and Eastern Europe”, Frank Schimmelfennig y Ulrich Sedelmeier (eds.), Cornell University Press, Ithaca, Nueva York 2005.
- Schimmelfennig, Frank & Sedelmeier, Ulrich (2005c)  
“The Europeanization of Central and Eastern Europe”, *Cornell Studies in Political Economy*, Cornell University Press, Ithaca, Abril 2005.
- Schimmelfennig, Frank y Sedelmeier, Ulrich (2005d)  
“Pre-Accession Rule Transfer and Post-Accession Compliance in the New Member States of East Central Europe: Towards a Framework for Analysis. Paper for CONNEX RG1 Conference, Oslo University, 27-28 de mayo de 2005.
- Schimmelfennig, Frank & Schwellnus, Guido (2006)  
“Political Conditionality and Convergence: The EU’s Impact on Democracy, Human Rights, and Minority Protection in Central and Eastern Europe”. Documento preparado para la Conferencia CEEISA, del 25 al 27 de junio de 2006, en Tartu, Estonia.
- Schneider, Catherine y Tucny, Edwige  
“Réflexions sur la conditionnante politique appliquée à l’élargissement de l’Union européenne aux pays d’Europe centrale et orientale”, *Revue d’études comparatives Est-Oust*, 2002, pp. 11-44
- Simma, Bruno, Aschenbrenner, Jo Beatrix & Schulte, Constanze (1999)  
“Human Rights in Development Co-operation Activities of the EC”. *The EU and Human Rights*, Alston (eds), Oxford University Press, 1999.
- Sjöstedt, Gunnar (1977)  
“The External Role of the European Community”, Westmead, Saxon House, 1977.
- Smith, Peter Holmes, Ulrich Sedelmeier, Edward Smith, Helen Wallace, and Alasdair Young (1996)  
“The European Union and Central and Eastern Europe: Pre-Accession Strategies”, *Sussex European Institute*, Brighton, 1996.

- Smith, Karen Elizabeth (1997)  
“The Use of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Countries: How Effective?”, Paper for the ECSA International Conference, Seattle, EEUU. European University Institute, San Domenico di Fiesole, Italia, 1997.
- Smith, Karen Elizabeth (2004)  
“The making of EU foreign policy: the case of Eastern Europe”, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire, New York, 1999 y 2004.
- Smith, Karen Elizabeth (2001)  
“Western actors and the promotion of Democracy”, en “Democratic Consolidation in Eastern Europe”, Ed. Pravda, Alex y Zielonka, Jan, vol. 2, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido, 2001.
- Smith, Karen Elizabeth (2003)  
“The evolution and application of EU membership conditionality” en Cremona, Marise (ed). The Enlargement of the European Union, Collected courses of the academy of European Law, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Smith, Karen Elizabeth (2005)  
“Enlargement and European order” in Hill, Christopher y Smith Michael (eds), International Relations and the European Union, New European Union series, Oxford University Press, Oxford, New York, 2005.
- Smith, Karen Elizabeth (2006)  
“The EU and the Central and Eastern Europe: the absence of inter-regionalism”, en Söderbaum, Fredrik y van Langenhove, Luk (eds.), The EU as a Global Player: the Politics of Interregionalism, Routledge, Londres, Reino Unido, 2006.
- Smith, Karen Elizabeth (2010)  
“European Union and the role of the Human Rights Council”, Parlamento Europeo, Bruselas, 2010.
- Smith, Karen Elizabeth (2014a)  
“European Union foreign policy in a changing world”, Polity Press, Londres, Reino Unido, 2014
- Smith, Karen Elizabeth (2014b)  
“The EU as a diplomatic actor in the field of human rights”, en Koops, Joachim y Macaj, Gjovalin (eds.), The European Union in international affairs, Palgrave Macmillan, Londres, Reino Unido, 2014.
- Sorensen, Georg (ed.) (1993)  
“Political Conditionality”, Frank Kass, Londres 1993.
- Steunenberg, Bernard y Dimitrova, Antoaneta (2007)  
“Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality”, en European Integration on line Papers, Vol.11, 2007.
- Stokke, Olav (Ed.) (1995)

“Aid and Political Conditionality”, Routledge, Londres y Nueva York, EADI Book Series 16 y Norwegian Foreign Policy Studies, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 1995.

- Stone, Randall W. (2002)  
“Lending Credibility: The International Monetary Fund and the Post-Communist Transition”, Princeton University Press, Princeton, 2002.
- Storey, Hugo (1995)  
“Human Rights and the New Europe: Experience and Experiment”, en David Beetham (ed.), “Politics and Human Rights”, Oxford, Blackwell, 1995.
- Svensson, Jacob (2000)  
“When is foreign aid policy credible? Aid dependence and conditionality”, Journal of Development Economics, 2000
- Svensson, Jacob (2003)  
“Why conditional aid doesn’t work and what can be done about it?”, Journal of Development Economics, 2003, pág. 381-402.
- Szczodrowski J. (2008)  
“Price Cap on Roaming: paradise found? College of Europe, Brujas, 2008
- Szilágyi, István (2005)  
“Hungria en la Unión Europea”, Universidad de Veszprém, 2005
- Swieboda P., Niessen Q. (2008)  
“Unity in diversity-different perspectives, common goals in the enlarged European Union, a report prepared for the conference “From Borders in Space to Borders in Mind”, Estocolmo, 15-16 de mayo de 2008.
- Tokarski S., Mayhew A. (2000)  
“Impact Assessment and European Integration Policy”, Sussex European Institute, Varsovia, 2000.
- Tomasevski, Katarina (1993)  
“Development Aid and Human Rights: Revisited”, Londres, 1993
- Trauner, Florian (2009)  
“Post accession compliance with EU law in Bulgaria and Romania: a comparative perspective”. Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences, Special issue 2, Vol 13, 2009.
- Trepelkov, V. (1985)  
La crisis general del capitalismo. Editorial Progreso. Moscú, 1982. Traducción al español. 1985.
- Tujan, Antonio (2008)  
“Southern Voices on Conditionality and Ownership: Towards Achieving Authentic National ownership”, Forum on the Future on Aid, 2008.

- Túry, Gábor (Ed) (2015)  
“Prospects of the Visegrad cooperation. Identifying converging and diverging factors”. Institute of World Economics, Centre for Economic and Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences, Visegrad Fund, Budapest, 2015.
- Úbeda de Torres, Amaya, “La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 32, Madrid enero/abril 2009, pp. 49-88.
- United Kingdom. Department of Work and Pensions (2006)  
“The impact of free movement of workers from Central and Eastern Europe on the UK labour market”, Londres, 2006.
- Universidad de Varsovia (2006)  
“The Migration Bulletin”, The Centre for Migration Studies of Warsaw University, febrero 2006.
- Vervaele, J. (1999)  
“Compliance and Enforcement of European Community Law”. Kluwer Law International, La Haya, 1999.
- Vida, Krisztina (2002)  
“The Management of Accession to the European Union: EU-Related Decision and Policy-Making in Hungary. Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences, Budapest, Working Paper No. 128, octubre 2002.
- Vincent, Raymond John, Ed. (2009)  
“Foreign Policy and Human Rights: Issues and Responses”, Cambridge University Press, 2009.
- Vitkute, Evelina Agota (2014)  
“EU Initiative of Better Regulation and its status in Lithuania”, *European Integration Studies*, núm. 8, Kaunas University of Technology, Kaunas 2014.
- Warlouzet, Laurent (2007)  
“La Commission européenne face au défi de la “Grande Europe”: la négociation de la zone de libre-échange en 1958”, en Bossuat, Gerard y Deighton, Anne (eds), *L'Union Européenne, Acteur de la Sécurité Mondiale, Etudes contemporaines*, Soleb, Paris 2007.
- Weber, Steven (1995)  
“European Union Conditionality”, en Barry Eichengreen, Jeffrey Frieden and Jürgen von Hagen, *Politics and Institutions in an Integrated Europe*, Berlin: Springer-Verlag, 1995.
- Youngs, Richard (2001)  
“Democracy Promotion: The Case of European Union Strategy”, *Center for European Policy Studies*, 2001.
- Youngs, Richards (2010)  
“El fin de la condicionalidad democrática”, FRIDE, Madrid, 2010.

## REFERENCIAS DOCUMENTALES

### DOCUMENTOS DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

#### COMISIÓN EUROPEA

- Commission des Communautés Européennes (1980)  
“La Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux », Bruselas, 1980.
- European Commission,  
“Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation in 1993 of the Resolution of the Council. and of the Member States meeting in the Council on human rights, democracy and development, adopted on 28 November 1991”, COM (94) 42 final, Bruselas 23 de febrero 1994.
- Comisión Europea  
Comunicación de la Comisión Europea al Consejo sobre “Los acuerdos europeos y más allá: una estrategia para preparar a los países de Europa central y oriental a la adhesión”, COM (94) 320 final de 13 de julio de 1994.
- European Commission  
‘White Paper – Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union’, COM (95) 163, Bruselas 3 de mayo de 1995.
- European Commission  
“Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries”, COM (95) 216 final, Bruselas 23 de mayo de 1995.
- European Commission (1997)  
‘Partnership for Membership’, 1997.
- European Commission  
“Commission Opinion on Hungary’s Application for Membership of the EU”, DOC/97/13, Bruselas, 15 de julio de 1997.
- European Commission  
“Agenda 2000 – Commission Opinion on Poland’s Application for Membership of the European Union”, DOC/97/16, Bruselas, 15 de julio de 1997.
- European Commission  
“Agenda 2000 – Commission Opinion on Romania’s Application for Membership of the European Union”, DOC/97/18, Bruselas, 15 de julio de 1997.
- European Commission

“Agenda 2000 – Commission Opinion on Slovakia’s Application for Membership of the European Union”, DOC/97/20, Bruselas, 15 de julio 1997.

- European Commission  
“Regular report from the Commission on Poland’s progress towards accession”, noviembre 1998.
- European Commission  
“Evaluation of Phare programmes in Support of EU integration and Law Approximation – Poland”, Final report, Bruselas, Mayo 1999.
- European Commission  
“Poland: 1999 Accession partnership”, DG Enlargement, DO L 85, de 20.03.1998, pag. 1.
- European Commission  
“Accession Partnership Poland”. DG Enlargement, Bruselas 1999.

European Commission

Composite Paper. Reports on progress towards accession by each of the candidates countries, 13 de octubre de 1999.

- European Commission  
Enlarging the EU: Regular Report from the Commission on Progress towards Accession by Each of the Candidates Countries COM (1999) 500 de 13 de octubre de 1999
- European Commission  
“1999 Report from the Commission on Romania’s Progress towards Accession”, Bruselas, 1999.
- European Commission  
“Regular report from the Commission on Poland’s progress towards accession”, 13 de octubre de 1999.
- European Commission  
“Regular Report on Hungary’s Progress Towards Accession”, Bruselas, 13 de octubre de 1999.
- European Commission  
“Regular Report from the Commission on Slovakia’s Progress Towards Accession”, Bruselas 1999.
- European Commission  
“White Paper on European Governance - Enhancing democracy in the European Union”, Work Programme, Commission staff working document, SEC (2000) 1547 final de 11 de octubre de 2000, Bruselas.
- European Commission  
“Regular Report from the Commission on Poland’s Progress Towards Accession”, COM (2000) 709 final, Bruselas, 8 de noviembre de 2000.

- European Commission  
“Regular Report from the Commission on Slovakia’s Progress towards Accession”, Bruselas, 8 de noviembre de 2000.
- European Commission  
“Regular Report on Hungary’s Progress towards Accession”, Bruselas, 8 de noviembre de 2000
- European Commission,  
“Making a Success of Enlargement: Strategy Paper and European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries”, Bruselas, 8 de noviembre de 2000.
- European Commission.  
White Paper: European Governance. COM (2001) 428 final.
- European Commission.  
Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Codification of the Acquis Communautaire. COM (2001) 645 final.
- European Commission.  
Communication from the Commission. European Governance: Better Law-making. COM (2002) 275 final.
- European Commission.  
Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Updating and simplifying the Community acquis. COM (2003) 0071 final.
- European Commission.  
Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, de 8 de mayo de 2001, “The European Union’s role in promoting Human rights and Democratisation in third countries”. COM (2001) 252 final.
- European Commission,  
“Regular Report from the Commission on Poland’s Progress Towards Accession”, SEC (2001) 1752, Bruselas, 8 de noviembre de 2001
- European Commission.  
“Regular Report on Hungary’s Progress Towards Accession”, Bruselas, 13 de noviembre de 2001
- European Commission.  
“Regular Report on Poland’s Progress Towards Accession”, SEC (2001) 1752, Bruselas, 13 de noviembre de 2001.
- European Commission.  
“Regular Report on Hungary’s Progress Towards Accession”, SEC (2001) 1748, Bruselas, 13 de noviembre de 2001.
- European Commission,

“Common Financial Framework 2004-06 for the Accession Negotiations”, SEC (2002) 102 final, Bruselas, 30 de enero de 2002.

- European Commission.  
“Towards the enlarged Union”, Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries”, [SEC (2002) 1400 - 1412], COM (2002) 700 final, 9 de octubre de 2002.
- European Commission.  
“Regular Report on Poland’s Progress Towards Accession”, SEC (2002) 1408, Bruselas, 9 de octubre de 2002.
- European Commission.  
“Regular Report on Slovakia’s Progress Towards Accession”, SEC (2002) 1410, Bruselas, 9 de octubre de 2002.
- European Commission.  
“Regular Report on Hungary’s Progress Towards Accession”, SEC (2002) 1404, Bruselas, 9 de octubre de 2002.
- European Commission.  
“Comprehensive monitoring report on Slovakia’s preparations for membership”, Bruselas 2003.
- European Commission.  
“Comprehensive monitoring report on Hungary’s preparations for membership”, Bruselas 2003.
- European Commission  
Communication from the Commission on “Wider Europe-Neighbourhood: A new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours”, COM (2003) 104 final de 11 de marzo de 2003.
- Comisión Europea,  
Polonia. “Tratado de adhesión a la Unión Europea”, Comisión Europea, DO L 236 de 23 de septiembre de 2003
- Comisión Europea.,  
Eslovaquia. “Tratado de adhesión a la Unión Europea”, Comisión Europea, Bruselas. D.O. L 236 de 23 de septiembre de 2003.
- Comisión Europea,  
Hungría. “Tratado de adhesión a la Unión Europea”. Comisión Europea. D.O. L 236 de 23 de septiembre de 2003, Bruselas
- Comisión Europea,  
República Checa. “Tratado de adhesión a la Unión Europea”, Comisión Europea, D.O. L 236 de 23 de septiembre de 2003, Bruselas
- European Commission.  
Comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia,

Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia. [SEC (2003) 1200-1209], COM/2003/0675 final.

- European Commission  
“Transition Facility Programming and Implementation Guide”, C (2003) 4884 de 19 de diciembre de 2003
- European Commission.  
Recommendation for a Council opinion in accordance with the third paragraph of Art. 9 of Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 On the convergence programme of Poland, 2004-2007 (presented by the Commission), SEC (2004) 825 final Bruselas 24.6.2004.
- European Commission  
Decision C (2004) 248 of 5 February 2004 on the management and monitoring of the Schengen Facility, amended by the decision C (2006) 684 and the decision C (2007) 494.
- European Commission. DG Enlargement,  
“From Pre-Accession to Accession: Interim Evaluation of PHARE”, Support Allocated in 1999-2002 and Implemented until November 2003, Consolidated Summary Report, Bruselas, marzo 2004.
- European Commission  
Recommendation of the European Commission on the transposition into national law of directives affecting the internal market, SEC (2004) 918 de 12 de Julio de 2004.
- European Commission  
The report on the progress of the Member States in the notification of national measures implementing directives in 2004-2009.
- European Commission  
The report on the progress in the transposition of Internal Market directives (Internal Market Scoreboard) in 2004-2009.
- European Commission.  
“Protocol concerning the conditions and arrangements for admission of the republic of Bulgaria and Romania to the European Union “. D.O.U.E. L 157, 2005
- European Commission, Press Information,  
“The Conditions to apply to the Postponement Clause: Romanian Case”, Bruselas, 2005.
- European Commission  
Communication from the Commission to the Council and the European Parliament  
“Better regulation for Growth and Jobs in the European Union”, COM (2005) 97.
- European Commission.  
“Romania 2005 Comprehensive Monitoring Report”, SEC (2005) 1354, Bruselas, 25 de octubre de 2005.
- European Commission,

“2005 Enlargement Strategy Paper” COM (2005) 561, Bruselas, 2005.

- European Commission.  
“Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union”, COM (2005) 97.
- European Commission,  
“Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007” Including annexed special report on the EU’s capacity to integrate new members, COM (2006) 649. Bruselas 2006.
- Comisión Europea.  
Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2006, “La ampliación dos años después – Un éxito económico”. [COM (2006) 200 final].
- European Commission.  
Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union. COM (2007) 23 final.
- European Commission  
Decision 574/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the External Borders Fund for the period 2007 to 2013 as part of the general programme ‘Solidarity and Management of Migrations Flows’. Diario Oficial de la UE L 144 de 2007, pág. 22.
- Comisión Europea.  
Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances realizados por Bulgaria en relación con las medidas complementarias tras la adhesión, de 27 de junio de 2007, [COM (2007) 377 final].
- European Commission  
Communication from the Commission. “A Europe of results applying community law, COM (2007) 502, Bruselas, 5 de septiembre de 2007.
- European Commission.  
EU Budget 2007, Financial Report, European Commission, Bruselas, 2008
- Comisión Europea.  
Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances de Rumania en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, de 23 de julio de 2008, [COM (2008) 494 final]
- Comisión Europea.  
Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances de Bulgaria en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, de 23 de julio de 2008, [COM (2008) 495 final].
- European Commission, Eurobarometer.  
Attitudes of European citizens towards the environment. Results for Poland, 2008.

- European Commission  
The report from the Commission on the monitoring of application of Community law in 2007, COM (2008) 777 de 18 de noviembre de 2008.
- European Commission  
Communication from the Commission of the European Competitiveness Report 2008, COM (2008) 774 final de 28 de noviembre de 2008.
- European Commission  
Rural Development in the European Union. Statistical and economic information. Report 2008, Bruselas, diciembre 2008.
- European Commission  
The result of free circulation of workers in the context of the European Union enlargement. (from 1 January 2007 to 30 December 2008) and the transitional provisions set out in the Accession Treaty of 2007 and in accordance with the requirements of transitional provisions set out in the Accession Treaty of 2003, Bruselas, 2008.
- European Commission, DG ECOFIN  
“Interim Forecast”, enero 2009, Bruselas. <http://ec.europa.eu>
- European Commission, DG for Economic and Financial Affairs  
“Five years of an enlarged EU. Economic achievements and challenges”, European Economy 1/2009, enero 2009
- Comisión Europea,  
Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo, “Cinco años de Unión Europea ampliada – Resultados y retos económicos” [SEC (2009) 177] – COM (2009) 79 final, Bruselas, 20.2.2009
- European Commission (2010).  
Communication from the Commission to The European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions. Smart Regulation in the European Union. COM (2010) 0543 final.
- European Commission,  
“Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012”, COM (2011) 666, Bruselas 2011.
- European Commission,  
“Albania 2011 Progress Report”, SEC (2011) 1205, Bruselas, 2011.
- Comisión Europea.  
Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, de 12 de octubre de 2011, “Estrategia e ampliación y principales retos 2011-12”. [COM (2011) 666 final].
- European Commission,

Statement of President Barroso at the signature ceremony of the Accession Treaty of Croatia. Signature of the Accession Treaty of Croatia. Reference: Speech/11/869, Bruselas, 9 de diciembre de 2011.

- European Commission.  
Commission Staff Working Document. Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report. SWD (2012) 423 final.
- European Commission,  
2013 Report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights, Directorate General for Justice, Bruselas, 2014.
- Eurostat (1991)  
Central and Eastern Europe. Country reports, Bruselas 1991

### **CONSEJO DE LA UE Y CONSEJO EUROPEO**

- Copenhagen European Council.  
Conclusions of the Presidency, “Declaration on Democracy”, Annex D, Copenhagen European Council, 7-8 de abril de 1978, págs. 12 y 13, EC Bulletin nº 3, 1978.
- Consejo UE  
Reglamento (CEE) nº 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, relativo a la ayuda económica a favor de la República de Hungría y de la República Popular de Polonia, D.O. L375 de 23 de diciembre de 1989, págs. 11-12.
- Consejo UE  
Reglamento (CEE) nº 2698/90 del Consejo de 17 de septiembre de 1990 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3906/89 con vistas a la ampliación de la ayuda económica a otros países de Europa Central y Oriental, D.O. L 257 de 21 de septiembre de 1990, págs. 1-3.
- Luxembourg European Council  
Conclusions of the Presidency, “Declaration on Human Rights”, Annex V, Luxembourg European Council, 28-29 de junio de 1991.
- Council EU  
“Council Decision authorizing the Commission to open negotiations with Bulgaria and Romania with a view to concluding European Association Agreements”, Bulletin of the European Communities, nº 5, vol. 25, punto 1.2.12 Bruselas 1992
- European Council.  
Presidency Conclusions of the Copenhagen European Council, 21-22 de junio de 1993, Bruselas.
- European Council.  
Presidency Conclusions, Madrid European Council Meeting, 15 y 16 de diciembre de 1995

- Council EU.  
Council Regulation (EC) n° 622/98, of 16 March 1998 “on assistance to the applicant states in the framework of the pre-accession strategy and in particular on the establishment of Accession Partnerships”. D.O. L 85 de 20 de marzo de 1998.
- Council EU.  
Council Decision “on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Hungary”. D.O. L 121 de 23 de abril de 1998.
- Council EU  
Council Regulation (EC)1260/99 of 21 June 1999 on the structural funds for the 2000-2006 programming period. D.O. L 161 de 26 de junio de 1999.
- European Council.  
Presidency Conclusions, Helsinki European Council Meeting, 10 y 11 diciembre de 1999, Annex III: An effective Council for an enlarged Union, Guidelines for reform and operational recommendations, 1999
- European Council.  
Presidency Conclusions, Santa Maria Da Feira European Council Meeting, 19 y 20 de junio de 2000.
- European Council,  
Presidency Conclusions, Nice European Council Meeting, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000.
- Council EU.  
Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 “on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC”. D.O. L 306 de 7 de diciembre de 2000, página 1.
- European Council,  
Presidency Conclusions, Göteborg European Council, 15 y 16 de junio de 2001.
- European Council,  
Presidency Conclusions, Laeken European Council, 14 y 15 de diciembre de 2001.
- European Council.  
Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 15-16 junio 2006, Bruselas.
- Council EU.  
Council Regulation (EC) N° 1085/2006 of 17 July 2006 “establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)”, D.O. L 210 de 31 de Julio de 2006, págs. 82-93.
- European Council,  
Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 14-15 diciembre 2006, Bruselas.

- Consejo UE,  
Decisión del Consejo de 8 de julio de 2008, de conformidad con el artículo 122, apartado 2, del Tratado para la adopción por Eslovaquia de la moneda única el 1 de enero de 2009. Bruselas, 2008
- European Council  
Council Regulation (EC) n° 44/2001 de 22 de diciembre on jurisdiction and recognition enforcement of judgement in civil and commercial matters (DO Union Europea L 12, 2001, pág 1) replaced by Regulation (EC) n° 593/2008 of the European Parliament and de Council of 17 de junio de 2008 on the law applicate to contractual obligations, the so called Rome I (DO de la UE L 177, 2008, pág. 6).

## **PARLAMENTO EUROPEO**

- Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países (COM (2001) 252 – SEC (2001) 801-SEC (2001) 891 – C5-o653/2001-2001/2276 (COS)). Informe de 21 de marzo de 2002.
- European Parliament. “Report on Romania’s Progress Towards Accession”, 24 de febrero de 2004, págs. 5 y 16.
- Parlamento Europeo. Reglamento (CE) n° 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 por el que se establece un instrumento de financiación para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial, 2006.
- European Parliament resolution of 8 September 2015 on the situation of fundamental rights in the European Union (2013-2014) (2014/2254(INI)).  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0286\\_EN](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0286_EN).

Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2021, sobre la violación del Derecho de la Unión y de los derechos de los ciudadanos LGBTIQ en Hungría como consecuencia de las modificaciones legales aprobadas por el Parlamento húngaro (2021/2780 (RSP)).

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0362\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0362_ES.html)

- Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de octubre de 2021, sobre la crisis del Estado de Derecho en Polonia y la primacía del Derecho de la Unión (2021/2935) (RSP). [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0439\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0439_ES.html)
- Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2022, sobre el Estado de Derecho y las consecuencias de las resoluciones del TJUE (2022/2535 (RSP))  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0074\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0074_ES.html)

## **EURLEX**

- Presupuesto de la UE para 2023: Capacitar a Europa para que siga conformando un mundo cambiante. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_22\\_3473](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3473)
- European Commission, DG Budget. The Annual EU budget 2022 <https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/annual-eu-budget/all-annual-budgets/2022>
- European Commission, DG Budget. The Annual EU budget 2021 <https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/annual-eu-budget/all-annual-budgets/2021>
- European Commission, DG Budget. The EU budget 2008. <http://eurlex.europa.eu>
- European Commission, DG Budget, The EU budget 2009. <http://eur-lex.europa.eu>

## **BANCO CENTRAL EUROPEO**

- The ECB's 2022 Convergence Report.  
Introductory statement by Fabio Panetta, Member of the Executive Board of the ECB, at the meeting of the Euro Accession Countries Working Group of the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament. Brussels, 1 junio 2022
- European Central Bank. The EU economy following the accession of the new member states, Monthly Bulletin, Frankfurt, mayo 2004
- European Central Bank. EU Banking Structure, ECB, Frankfurt, octubre, 2008

## **CONSEJO DE EUROPA**

- GRECO  
Anti-corruption body of the Council of Europe  
22nd General Activity Report (2021).  
<https://www.coe.int/en/web/greco/publications>
- GRECO  
Anti-corruption body of the Council of Europe  
21st General Activity Report (2020), marzo 2021  
<https://www.coe.int/en/web/greco/publications>
- GRECO  
Anti-corruption body of the Council of Europe  
20th General Activity Report (2019), 25 marzo 2020  
<https://www.coe.int/en/web/greco/publications>
- GRECO  
Lessons learnt from the three Evaluation Rounds (2000-2010)

Thematic Articles, enero 2012  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices>

- COMISIÓN EUROPEA PARA LA EFICACIA DE LA JUSTICIA (CEPEJ)  
European judicial systems Efficiency and quality of justice CEPEJ Studies No. 23  
Edition 2016 (2014 data)
- COMISION EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA (ECRI).  
Consejo de Europa  
Recomendación General nº 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio y  
memorando explicativo adoptada el 8 de diciembre de 2015.  
<https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-n-15-on-combating-hate>
- COMITÉ CONSULTIVO DEL CONVENIO MARCO PARA LA PROTECCIÓN DE  
LAS MINORÍAS NACIONALES. Consejo de Europa.  
Estonia: publication of the 5th Advisory Committee Opinion, 09/06/2022  
<https://www.coe.int/en/web/minorities>
- GRUPO DE EXPERTOS CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS (GRETA).  
Consejo de Europa  
Trata de seres humanos: El grupo de expertos GRETA publica una guía práctica para  
proteger a los refugiados ucranianos de los traficantes. Estrasburgo 04/05/2022.  
<https://www.coe.int/es/web/portal/-/council-of-europe-experts>

## **DOCUMENTOS DE OTRAS INSTITUCIONES Y ORGANISMOS INTERNACIONALES**

- Gobierno del Reino Unido. Department for International Development, H.M. Foreign  
Commonwealth Office, Treasury,  
“Parthenrship for poverty reduction: rethinking conditionality”, A UK. Policy, Paper,  
Marzo, Londres, 2005
- Gobierno del Reino Unido. Department for International Development (DFID),  
Implementing DFID’s conditionality policy, DFID, Glasgow, 2006.
- Gobierno del Reino Unido. Department of International Development,  
Implementing DFID’s conditionality policy, DFID, Glasgow, 2009.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research,  
“Conflict Barometer 2010”, University of Heidelberg, Heidelberg, 2010
- OCDE,  
Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance,  
Synthesis Report, DAC Expert Group of Aid Evaluation, OECD, París, 1997.
- Open Society Institute.  
“Monitoring the EU Process Accession Process: Minority Protection”, Budapest,  
septiembre 2001.
- Transparency International,

Corruption perception index. Varios años. Berlín  
<https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

- Transparency International,  
“Post-Communist Institutions Failing to Stop Corruption in Visegrad Countries” –  
New study on corruption risks in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia,  
Visegrad Integrity System Study, Hungría 2012.
- Venice Commission – Commission de Venise  
“Opinion on the three legal questions arising in the process of drafting the new  
constitution of Hungary”. Opinion 614/2011 adopted by the Venice Commission at its  
86<sup>th</sup> Plenary Session, Venecia, 25-26 de marzo de 2011.
- Venice Commission – Commission de Venise. Council of Europe  
Rapport annuel d'activités 2020. CDL-RA (2020) 001  
Conseil d'Europe, 1/7/ 2021
- Venice Commission – Commission de Venise. Council of Europe  
Rapport annuel d'activités 2019. CDL-RA (2019) 001  
Conseil d'Europe, 8/9/2020
- Venice Commission – Commission de Venise. Council of Europe  
Rapport annuel d'activités 2007. CDL-RA (2007) 001  
Conseil d'Europe. 27/10/2008  
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA\(2007\)001-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA(2007)001-f)
- Venice Commission – Commission de Venise. Council of Europe  
Rapport annuel d'activités 2004. CDL-RA (2004) 001  
Conseil d'Europe. 28/09/2005
- World Bank  
“Report on Activities of the European Commission World Bank Office for South East  
Europe, 2002”, European Commission, World Bank, Bruselas & Washington DC,  
2002
- World Bank  
“EU 10 Regular Economic Report”, febrero 2009.
- World Economic Forum  
“The Global Enabling Trade Report 2008”, Ginebra, 2008

## ANEXOS DOCUMENTALES

- TABLAS Y GRAFICOS
- Consejo Europeo de Copenhague de 7-8 abril 1978 Conclusiones de la Presidencia, Texto Final, 20 abril 1978, páginas 12 y 13
- Carta de Mijail S. Gorbachev a François Mitterrand de 14 de julio 1989
- Council Regulation (EEC) No. 3906/89 of 18 December 1989 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic
- Carta de París de 21 de noviembre de 1990
- Consejo Europeo de Luxemburgo de 28 y 29 de junio de 1991. Conclusiones de la Presidencia
- Consejo Europeo de Copenhague, 21 y 22 junio de 1993. Conclusiones de la Presidencia
- Consejo Europeo de Essen, 9 y 10 de diciembre de 1994. Conclusiones de la Presidencia
- Consejo Europeo de Luxemburgo, 12 y 13 de diciembre de 1997. Conclusiones de la Presidencia
- Comisión Europea. “Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia”. Luxemburgo 16 de julio de 1997. COM (97) 2000.
- Consejo Europeo de Niza, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000. Conclusiones de la Presidencia
- Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “La ampliación dos años después – Un éxito económico”. COM (2006) 200 final, Bruselas 3.5.2006
- Carta de José Manuel Barroso al primer ministro húngaro Viktor Orbán
- Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de julio de 2013, sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría

## TABLAS Y GRAFICOS

### **ACUERDOS EUROPEOS DE ASOCIACIÓN Y TRATADOS DE ADHESIÓN**

PAIS	FIRMA A. ASOCIACIÓN	SOLICICITUD ADHESIÓN	D.O.U.E. T. ADHESIÓN
Bulgaria	01.03.1993	14.12.1995	L 157, 21.06.2005
Chipre	10.12.1972	03.07.1990	L 236, 23.09.2003
Croacia	29.10.2001 (*)	21.02.2003	L 112, 24.04.2012
Estonia	12.06.1995	24.11.1995	L 236, 23.09.2003
Hungría	16.12.1991	31.03.1994	L 236, 23.09.2003
Letonia	12.06.1995	13.10.1995	L 236, 23.09.2003
Lituania	12.06.1995	08.12.1995	L 236, 23.09.2003
Malta	05.12.1970	03.07.1990	L 236, 23.09.2003
Polonia	16.12.1991	05.04.1994	L 236, 23.09.2003
Rep. Checa	06.10.1993	17.01.1996	L 236, 23.09.2003
Eslovaquia	06.10.1993	22.06.1995	L 236, 23.09.2003
Eslovenia	10.06.1996	10.06.1996	L 236, 23.09.2003
Rumania	01.03.1993	13.02.1991	L 157, 21.06.2005

(\*) Acuerdo de Estabilización y Asociación

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

## PRIMERAS ELECCIONES DEMOCRÁTICAS EN LOS PECO

### A) Países miembros de la Unión Europea

Bulgaria	10 junio 1990
Checoslovaquia	8 junio 1990
Croacia	22 abril 1990
Eslovenia	8 abril 1990
Estonia	18 marzo 1990
Hungría	25 marzo 1990
Letonia	18 marzo 1990
Lituania	24 febrero 1990
Polonia	4 junio 1989
R.D.A.	18 marzo 1990
Rumanía	20 mayo 1990

### B) Países de los Balcanes en negociaciones para la adhesión

Albania	21 marzo 1991
Bosnia – Herzegovina	18 noviembre 1990
Macedonia del Norte	11 noviembre 1990
Montenegro	9 diciembre 1990
Serbia	9 diciembre 1990

## CONSTITUCIONES DE PAISES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL Y BALCANES

PAIS	FECHA ADOPCIÓN
Albania	28 noviembre 1998
Bosnia & Herzegovina	14 diciembre 1995
Bulgaria	12 julio 1991
Croacia	22 diciembre 1990
Rep. Checa	16 diciembre 1992
Eslovaquia	1 octubre 1992
Estonia	28 junio 1992
Hungría	18 abril 2011 (1)
Letonia	7 noviembre 1922 (2)
Lituania	25 de octubre de 1992
Macedonia	17 noviembre 1991
Montenegro	19 octubre 2007
Polonia	2 abril 1997 (3)
Rumania	21 noviembre 1991
Serbia	8 noviembre 2006

- (1) La Ley Fundamental de Hungría de 1949 fue modificada el 23 de octubre de 1989. Posteriormente se ha modificado en cuatro ocasiones.
- (2) Letonia introdujo modificaciones en aspectos fundamentales para actualizarla.
- (3) Polonia adoptó la Ley Constitucional de 1989 y la Pequeña Constitución de 1992.

## GLOBAL FREEDOM STATUS 2021

### ÍNDICE GLOBAL (%)

#### ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA (SELECCIÓN)

PAIS	INDICE
AUSTRIA	93
BELGICA	96
BULGARIA	79
CROACIA	85
ESLOVENIA	90
ESPAÑA	90
ESLOVAQUIA	90
ESTONIA	94
FRANCIA	89
GRECIA	87
HUNGRÍA	69
IRLANDA	97
ITALIA	90
LETONIA	88
LITUANIA	89
PAISES BAJOS	97
POLONIA	81
PORTUGAL	95
REP. CHECA	91
RUMANIA	83

#### ESTADOS DE LOS BALKANES Y OTROS

ALBANIA	67
BOSNIA & HERZEGOVINA	53
MOLDAVIA	62
MONTENEGRO	67
MACEDONIA NORTE	67
SERBIA	62
UCRANIA	61

Fuente: Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties, 2022. Freedom in the World is an annual global report on political rights and civil liberties, composed of numerical ratings and descriptive texts for each country and a select group of territories. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>

**ESTADO DE LA DEMOCRACIA (DEMOCRATIC STATUS) 2021**

**ESTADOS MIEMBROS DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL**

**INDICE DEMOCRÁTICO (%)**

PAIS	INDICE
BULGARIA	58
CROACIA	54
ESLOVAQUIA	72
ESTONIA	84
LETONIA	80
LITUANIA	78
HUNGRÍA	45
POLONIA	60
REP. CHECA	76
RUMANIA	57

Fuente: Freedom in the World.Political Rights and Civil Liberties, 2022.  
<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>

## INDICE DE DEMOCRACIA (DEMOCRACY INDEX)

### PAISES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL Y BALKANES

RANGO	PAIS	PUNTUACIÓN		CATEGORIA	RANGO
		2019	2021		
24	Estonia	7,97	7,84	Demo imperfecta	27
34	Rep. Checa	7,69	7,74	“	29
36	Eslovenia	7,50	7,54	“	35
37	Lituania	7,50	7,18	“	40
38	Letonia	7,38	7,31	“	38
43	Eslovaquia	7,10	7,03	“	45
45	Bulgaria	7,03	6,64	“	53
57	Hungría	6,63	6,50	“	56
58	Polonia	6,62	6,80	“	51
60	Croacia	6,57	6,50	“	56
66	Serbia	6,40	6,36	“	63
67	Rumania	6,37	6,43	“	61
76	Albania	5,98	6,11	Régimen híbrido	68
78	Macedonia	5,87	6,03	“	73
81	Montenegro	5,74	6,02	“	74
101	Bosnia & Herzeg	4,98	5,04	“	95

El índice de democracia es una clasificación realizada por la Unidad de Inteligencia de The Economist y que intenta establecer el rango de democracia en 167 países. Existe desde 2006. El Índice de Democracia ha sido criticado por su falta de transparencia y representatividad más allá de las cifras. El índice se obtiene mediante un sistema de puntuación basado en la respuesta a 60 preguntas y se asigna un número a cada respuesta, y es la media ponderada la que otorga el rango. El índice considera varios aspectos de la vida política: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política

## INDICE DE ESTADO DE DERECHO (INDEX OF RULE OF LAW)

### PAISES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL Y BALKANES

RANGO	PAIS	PUNTUACIÓN		CATEGORIA (DEMOCR INDEX)	RANGO
		2020	2021		
10	Estonia	0,81	0,81	Demo imperfecta	11
18	Rep. Checa	0,73	0,73	“	22
24	Eslovenia	0,69	0,68	“	29
SD	Lituania	SD	0,75	“	18
SD	Letonia	SD	0,71	“	24
SD	Eslovaquia	SD	0,66	“	33
53	Bulgaria	0,55	0,54	“	52
60	Hungría	0,53	0,52	“	69
28	Polonia	0,66	0,64	“	36
39	Croacia	0,61	0,61	“	46
75	Serbia	0,50	0,49	“	81
32	Rumania	0,63	0,63	“	41
78	Albania	0,50	0,49	Régimen híbrido	83
58	Macedonia	0,53	0,53	“	64
SD	Montenegro	SD	SD	“	SD
64	Bosnia & Herzeg	0,52	0,52	“	72

El índice de Estado de Derecho o Rule of Law Index muestra la puntuación y el ranking de los países publicados por World Justice Project para 2020 y 2021. La puntuación varía entre 0 y 1 siendo 1 el nivel de más proximidad con el Estado de Derecho pleno. SD= Sin datos.

Overview of Overall Scores and Rankings. World Justice Project. Puede consultarse en:

<https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-20> pp. 7-8

<https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21> pp. 10-11

Dice la web oficial de WJP: “The WJP Rule of Law Index presents a portrait of the rule of law in 139 countries and jurisdictions by providing scores and rankings based on eight factors: Constraints on

Government Powers, Absence of Corruption, Open Government, Fundamental Rights, Order and Security, Regulatory Enforcement, Civil Justice, and Criminal Justice”.

## INDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN (CPI)

PAIS	CLASIFICACIÓN DEL PAÍS (RANGO)					
	2000	2004	2007	2012	2013	2019
España	20	22	25	30	40	30
Francia	21	22	19	22	22	23
Estonia	27	31	28	32	28	18
Eslovenia	28	31	27	37	43	35
Hungría	32	42	39	46	47	70
Italia	39	42	41	72	69	51
Lituania	43	44	51	48	43	35
Rep. Checa.	42	51	41	54	57	44
Bulgaria	52	54	64	75	77	74
Letonia	57	57	51	54	49	44
Eslovaquia	52	57	49	62	61	59
Polonia	43	67	61	41	38	41
Croacia	51	67	64	62	57	63
Rumania	68	87	69	66	69	70

Fuente. Transparency International. Varios años

## CORRUPTION PERCEPTION INDEX (CPI) 2019-2021

### ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2019-2021

#### ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

PUNTUACIÓN		PAIS	RANGO	
2019	2021		2019-2021	
87	88	Dinamarca	1	1
86	88	Finlandia	3	1
85	85	Suecia	4	4
82	82	Países Bajos	8	8
80	80	Alemania	9	10
80	81	Luxemburgo	9	9
77	74	Austria	12	13
77	78	Reino Unido (*)	12	11
75	73	Bélgica	17	18
74	74	Estonia	18	13
69	71	Francia	23	22
62	62	Portugal	30	32
62	61	España	30	34
60	61	Lituania	35	34
60	57	Eslovenia	35	41
58	53	Chipre	41	52
58	56	Polonia	41	42
56	54	Rep. Checa	44	49
56	59	Letonia	44	36
54	54	Malta	50	49
53	56	Italia	51	42
50	52	Eslovaquia	59	56
48	49	Grecia	60	58
47	47	Croacia	63	63
44	43	Hungría	70	73
44	45	Rumania	70	66
43	42	Bulgaria	74	78

(\*) Reino Unido abandonó la UE el 31 de diciembre de 2019

Fuente: Transparency International CPI, [www.transparency.org/cpi](http://www.transparency.org/cpi)

El Índice de percepción de la corrupción (CPI) define la corrupción como “el mal uso del poder en beneficio privado”. El CPI 2019 fue publicado en enero de 2020 e incluye la puntuación y el rango de 180 países: la puntuación más alta, 100, califica a un país con escasa o nula corrupción y la puntuación más baja, 0, califica a un país como del nivel más alto de corrupción. El CPI de 2021 ha sido publicado en enero de 2022.

**CORRUPTION PERCEPTION INDEX (CPI) 2019-2021**

**ÍNDICE DE PECEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2019-2021**

**ESTADOS DE BALKANES CANDIDATOS A LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA**

PUNTUACIÓN		PAIS	RANGO	
2019	2021		2019-2021	
45	46	Montenegro	66	64
39	38	Serbia	91	96
36	35	Bosnia Herzegovina	101	110
36	39	Kosovo	101	87
35	35	Albania	106	110
35	39	Macedonia del Norte	106	87

## **CORRUPTION PERCEPTION INDEX (CPI) 2019-2021**

### **ÍNDICE DE PECEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2019-2021**

#### **ESTADOS EVENTUALES CANDIDATOS A LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA**

PUNTUACIÓN		PAIS	RANGO	
2019	2021		2019	2021
32	36	Moldavia	120	105
30	32	Ucrania	126	122

Fuente: Tansparency International CPI, [www.transparency.org/cpi](http://www.transparency.org/cpi)

El Índice de percepción de la corrupción (CPI) define la corrupción como “el mal uso del poder en beneficio privado”. El CPI 2019 fue publicado en enero de 2020 e incluye la puntuación y el rango de 180 países: la puntuación más alta, 100, califica a un país con escasa o nula corrupción y la puntuación más baja, 0, califica a un país como del nivel más alto de corrupción. El CPI de 2021 fue publicado en enero de 2022.

## THE EU SINGLE MARKET – SINGLE MARKET SCOREBOARD

### THE TRANSPOSITION DEFICIT

The current Scoreboard takes into account all notifications made by 11 May 2014 for directives with a transposition deadline of 30 April 2014. As of 1 April 2014, 1 221 directives and 2 521 regulations were in force to ensure the functioning of the Single Market.

Over the last six months, the average transposition deficit has remained unchanged at 0.7 %. A total of 13 Member States have managed to cut their transposition deficit and seven of them have equalled their results from November 2013. Yet, eight Member States have a higher transposition deficit now. Again, five Member States have exceeded the 1.0 % target established by the European Council in 2007: Romania, Belgium, Cyprus, Slovenia and Austria:

Worryingly, Austria's transposition deficit has worsened from 0.9 % 6 months ago to 1.5 %, making it the “worst performer”.

Romania, Belgium and Cyprus have not managed to leave the red zone, where they remain for the third (Romania and Cyprus) or even fifth (Belgium) consecutive time.

On the positive side, up to 7 Member States have managed to reduce their best result ever or at least equal it: Denmark (0.2 %), Croatia (0.1 %), Greece (0.2 %), Italy (0.7 %), the Netherlands (0.4 %), Finland (0.3 %) and the United Kingdom (0.3 %).

Although it joined the EU only recently, Croatia scores best in the Scoreboard's present edition with only 0.1 %.

Italy's improvement is the most impressive achievement: a previous high deficit of 1.5 % has been reduced to 0.7 %, thus meeting the 1 % target again. In the section "[best practices](#)", this edition of the Scoreboard presents the measures taken by Italy and Spain to improve timely transposition.

Today, eleven Member States have a transposition deficit equal to or below 0.5 %, which is the target proposed by the European Commission in the 2011 Single Market Act. Six months ago, only eight Member States achieved that target.

In contrast to the last edition of the Scoreboard, the transposition of the 14 directives adopted to adapt the *acquis* to Croatia's accession was now taken into account when calculating the average transposition deficit for the current edition. In November 2013, only 80.6 % of these directives had been totally transposed by all Member States while the transposition rate has increased to 95.2 % six months later. Were they not to be taken into account, the EU average transposition deficit would be 0.6 % instead of 0.7 %.

Fuente: Comisión Europea website. Julio 2014

## **ANEXO DOCUMENTAL**

### **EUROPEAN COUNCIL COPENHAGEN 7-8 APRIL 1978 CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY Final Text 20 April 1978**

(Página 6)

#### **VIII. East-West relations after Belgrade**

The European Council held an exchange of views on recent developments in East-West relations. It noted that detente was influenced by events throughout the world. It stressed the importance of continuing the multilateral discussions begun at Belgrade on the implementation of the Final Act of Helsinki. The Nine consequently intended to continue to co-operate closely among themselves and with other participants States in preparation for the next meeting of the CSCE to be held in Madrid in 1980.

EUROPEAN COUNCIL  
COPENHAGEN 7-8 APRIL 1978  
CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY  
Final Text 20 April 1978

ANNEX D

(Páginas 12 y 13)

Declaration on Democracy

The Heads of State or of Government of the Member States meeting within the European Council make the following declaration.

The election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage is an event of outstanding importance for the future of the European Communities and a vivid demonstration of the ideals of democracy shared by the peoples within them.

The creation of the Communities, which is the foundation of the ever closer union among the peoples of Europe called for in the Treaty of Rome mark the determination of their founders to strengthen the protection of peace and freedom.

The Heads of State or of Government confirm their will, as expressed in the Copenhagen Declaration on the European identity, to ensure that the cherished values of their legal, political and moral order are respected and to safeguard the principles of representative democracy, of the rule of law, of social justice and of respect for human rights.

The application of these principles implies a political system of pluralist democracy which guarantees both the free expression of opinions within the constitutional organization of powers and the procedures necessary for the protection of human rights.

The Heads of State or of Government associate themselves with the Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission whereby these Institutions expressed their determination to respect fundamental rights in pursuing the aims of the Communities.

They solemnly declare that respect for and maintenance of representative democracy and human rights in each Member State are essential elements of membership of the European Communities.

## CARTA DE MIJAIL S. GORBACHEV AL PRESIDENTE FRANÇOIS MITTERRAND

GORBACHEV URGES ECONOMIC ACCORDS  
By STEVEN GREENHOUSE, Special to The New York Times  
Published: July 16, 1989

Mikhail S. Gorbachev, the Soviet President, surprised the summit leaders today by sending them a letter calling for greatly expanded economic cooperation between Eastern Europe and the West to promote worldwide growth and ease the third world's debt problems.

Officials at the Group of Seven's annual summit meeting said it was the first time that a Soviet leader had sent a letter making such sweeping proposals in the middle of a summit meeting.

President Francois Mitterrand, who is host of the gathering, read parts of Mr. Gorbachev's letter, which praised the West's efforts at economic cooperation and said the Soviet Union wanted to join such efforts.

Mr. Gorbachev said East and West should go far beyond the existing bilateral commercial agreements, asserting that East-West economic coordination could help spur economic growth and stability just as the Group of Seven's economic coordination has. 'Cohesive World Economy' Seen

"The formation of a cohesive world economy implies that the multilateral economic partnership be placed on a qualitatively new level," he wrote.

Roland Dumas, France's Foreign Minister, said the letter "could be a decisive element" in economic rapprochement between East and West and in fighting the third world's debt problem.

Marlin Fitzwater, the White House press secretary, said the letter was "generally supportive and positive," but he said American officials had not finished analyzing it.

Mr. Gorbachev said the process of improving economic coordination could begin with meetings of government experts to develop a common economic language and to exchange information on areas including economic development and lines of credit and aid to the third world.

Mr. Gorbachev said greater East-West coordination was especially needed now as "the old artificial barriers between different economic systems" were being destroyed. "Although each system maintains its characteristic traits, they have borrowed a lot from each other, using similar tools of management," he added. Addressed to Mitterrand

His letter, dated July 14, was addressed to Mr. Mitterrand and was released by French officials on a day that the Group of Seven announced that the European Commission, the European Community's executive branch, would oversee a coordinated aid program for Poland and Hungary.

Mr. Gorbachev said: "Multilateral East-West cooperation on global economic problems is far behind the development of bilateral ties. This state of things does not appear justified, taking account of the weight that our countries have in the world economy."

He said that perestroika, his program of economic restructuring, would help bind the world together more, and that as a result more coordination would be needed.

"Our perestroika is inseparable from a policy aiming at our full participation in the world economy," he wrote. "The world can only gain from the opening up of a market as big as the Soviet Union."

D.O. L 375 de 23 de diciembre de 1989 (página 11)

COUNCIL REGULATION (EEC) No 3906/89  
of 18 December 1989  
on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES,

Having regard to the Treaty establishing the European Economic Community, and in particular Article 235 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Having regard to the opinion of the European Parliament<sup>721</sup>,

Whereas the Community and its Member States have decided to make a concerted effort together with certain third countries, in order to implement measures intended to support the process of economic and social reform under way in Hungary and Poland;

Whereas the Community has concluded Agreements on trade and commercial and economic cooperation with the Republic of Hungary and the Polish People's Republic;

Whereas the Community must have the necessary means at its disposal to be able to implement such measures;

Whereas the fields in which measures are to be undertaken should be determined;

Whereas it is necessary to estimate the amount of Community financial resources needed to carry out these measures in 1990;

Whereas the implementation of such measures will help to achieve the Community's aims and whereas the Treaty does not provide, for the measures in question, powers other than those of Article 235,

HAS ADOPTED THIS REGULATION:

Article 1

The Community shall implement economic aid measures in favour of the Republic of Hungary and the Polish People's Republic in accordance with the criteria laid down in this Regulation.

Article 2

The amount of Community resources as necessary to carry out the measures introduced by this Regulation amount to ECU 300 million for the period expiring on 31 December 1990.

---

<sup>721</sup> Opinion delivered on 14 December 1989 (not yet published in the Official Journal).

#### Article 3

1. The aid shall be used primarily to support the process of reform in Poland and Hungary, in particular by financing or participating in the financing of projects aimed at economic restructuring.

Such projects or cooperation measures should be undertaken in particular in the areas of agriculture, industry, investment, energy, training, environmental protection, trade and services; they should be aimed in particular at the private sector in Hungary and Poland.

2. Account shall be taken, inter alia, of the preferences and wishes expressed by the recipient countries concerned in the choice of measures to be financed pursuant to this Regulation.

#### Article 4

The aid shall be granted by the Community, either independently or in the form of cofinancing with the Member States, the European Investment Bank, third countries or multilateral bodies or the recipient countries themselves.

#### Article 5

Community aid shall in general be in the form of grants. They may generate funds that can be used for financing cooperation projects or measures.

#### Article 6

1. The aid may cover expenditure on imports and local expenditure needed to carry out the projects and programmes.

Taxes, duties and charges and the purchase of property shall be excluded from Community financing.

2. Maintenance and operating costs may be covered for training and research programmes and for other projects; however, for the latter such costs may be covered only in the start-up stage and shall be degressive.

3. However, in the case of cofinancing, account shall be taken in each case of the procedures applied by the other providers of capital.

#### Article 7

1. In the case of assistance exceeding ECU 50 000 for which the Community is the sole source of external aid, participation in invitations to tender and contracts shall be open on equal terms to all natural and legal persons of the Member States and of Poland and Hungary.

2. Paragraph 1 shall apply also to cofinancing.

3. In the case of cofinancing, however, the participation of third countries in invitations to tender and contracts may be authorized by the Commission, but only on a case-by-case basis, after examination of the case.

#### Article 8

The Commission shall administer the aid taking into account the procedure laid down in Article 9. The general guidelines applicable to the aid and to sector-based programmes shall be adopted in accordance with that procedure.

#### Article 9

1. A committee on aid for economic restructuring in Poland and Hungary is hereby set up at the Commission, consisting of representatives of the Member States and chaired by the Commission representative. An observer from the European Investment Bank shall take part in the Committee's proceedings with regard to questions concerning the Bank.

2. The representative of the Commission shall submit to the committee a draft of the measures to be taken. The committee shall deliver its opinion on the draft within a time limit which the chairman may lay down according to the urgency of the matter. The opinion shall be

delivered by the majority laid down in Article 148 (2) of the Treaty in the case of decisions which the Council is required to adopt on a proposal from the Commission.

The votes of the representatives of the Member States within the committee shall be weighted in the manner set out in that Article . The chairman shall not vote.

3. The Commission shall adopt decisions which shall apply immediately. However, if these decisions are not in accordance with the opinion of the committee, they shall be communicated by the Commission to the Council forthwith. In that event the Commission shall defer application of the measures which it has decided for a period of six weeks.

The Council, acting by a qualified majority, may take a different decision within the time limit referred to in the first subparagraph.

#### Article 10

From 1990 the Commission shall draw up each year a report on the implementation of co-operation operations. The report shall be sent to the European Parliament, the Council and the Economic and Social Committee.

#### Article 11

This Regulation shall enter into force on the third day following that of its publication in the Official Journal of the European Communities.

This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

Done at Brussels, 18 December 1989.

For the Council  
The President  
R. DUMAS

## CARTA DE PARIS

Nosotros, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, nos hemos reunido en París en un momento de profundos cambios y de históricas esperanzas. La era de la confrontación y de la división de Europa ha terminado. Declaramos que de ahora en adelante nuestras relaciones se basarán en el respeto y la cooperación.

Europa está liberándose de la herencia del pasado. El valor de los hombres y mujeres, la fuerza de voluntad de los pueblos y el vigor de las ideas del Acta Final de Helsinki han abierto una nueva era de democracia paz y unidad en Europa.

El nuestro es un tiempo para colmar esperanzas e ilusiones que nuestros pueblos han abrigado durante decenios: un resuelto compromiso con la democracia basada en los derechos humanos y las libertades fundamentales; prosperidad mediante la libertad económica y la justicia social, e igual seguridad para todos nuestros países.

Los diez principios del Acta Final nos guiarán hacia ese ambicioso futuro, del mismo modo que han alumbrado nuestro camino hacia el establecimiento de mejores relaciones durante los quince años últimos. La plena aplicación de todos los compromisos de la CSCE debe formar la base de las iniciativas que ahora tomamos para permitir a nuestras naciones vivir de conformidad con sus aspiraciones.

### DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

Nos comprometemos a edificar, consolidar y reforzar la democracia como único sistema de gobierno de nuestras naciones. En este esfuerzo obraremos de acuerdo con lo siguiente:

Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio de todos los seres humanos, son inalienables y están garantizados por la Ley. Su protección y fomento es la primera responsabilidad de los gobiernos. Su respeto es una salvaguardia esencial contra un excesivo poder del Estado. Su observancia y pleno ejercicio son la base de la libertad, la justicia y la paz.

El gobierno democrático se basa en la voluntad popular, manifestada periódica mente mediante elecciones libres y justas. La democracia tiene como base el respeto de la persona humana y el Estado de Derecho. (...)

Afirmamos que la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales será protegida y que las personas pertenecientes a minorías nacionales tienen el derecho de expresar, preservar y desarrollar libremente esa identidad sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la Ley. (...)

El pleno respeto de esos preceptos es la base sólida sobre la que trataremos de edificar la nueva Europa.

Nuestros Estados cooperarán y se ayudarán entre sí con el fin de hacer irreversibles las conquistas de la democracia.

### LIBERTAD Y RESPONSABILIDAD ECONÓMICAS

La libertad económica, la justicia social y la responsabilidad medioambiental son indispensables para la prosperidad (...)

La libertad y el pluralismo político son elementos necesarios en nuestro común objetivo de desarrollar economías de mercado para un crecimiento económico sostenible, con prosperidad, justicia social, expansión del empleo y uso eficaz de los recursos económicos. El éxito que en la transición hacia la economía de mercado alcancen los países que se esfuerzan por lograrlo es importante y nos interesa a todos. (...)

La preservación del medio ambiente es una responsabilidad compartida de todas nuestras naciones. (...)

## RELACIONES AMISTOSAS ENTRE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Ahora, en los albores de una nueva era en Europa, estamos decididos a incrementar y reforzar las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de Europa, los Estados Unidos de América y el Canadá, y a fomentar la amistad entre nuestros pueblos.

Para sostener y promover la democracia, la paz y la unidad en Europa, reafirmamos solemnemente nuestro pleno compromiso para con los Diez Principios del Acta Final de Helsinki. (...)

De conformidad con nuestras obligaciones en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y con los compromisos contraídos conforme al Acta Final de Helsinki, renovamos nuestro empeño de abstenemos de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o de actuar de cualquier otra forma incompatible con los principios y propósitos de dichos documentos. (...)

Reafirmamos nuestro compromiso de arreglar las controversias por medios pacíficos. (...)

Finalizada la división de Europa, nos esforzaremos por conferir una nueva calidad a nuestras relaciones de seguridad respetando plenamente la libertad de cada uno de elegir en esta materia. La seguridad es indivisible y la seguridad de cada Estado participante está inseparablemente vinculada a la de todos los demás.

(...)

Nos felicitamos de la declaración conjunta de veintidós Estados sobre el mejoramiento de sus relaciones. (...)

## SEGURIDAD

(...) Nos felicitamos de la firma del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa por veintidós Estados participantes que llevará a reducir los niveles de las fuerzas armadas. Apoyamos la adopción de un nuevo e importante conjunto de medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad que llevarán a incrementar la transparencia y la confianza entre todos los Estados participantes. (...)

La reducción sin precedentes de las fuerzas armadas resultante del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, junto con los nuevos enfoques en materia de seguridad y de cooperación dentro del proceso de la CSCE, llevarán a una nueva percepción de la seguridad en Europa y a una nueva dimensión en nuestras relaciones. (...)

## UNIDAD

Europa, entera y libre, pide un nuevo comienzo. Invitamos a nuestros pueblos a que se unan a este gran empeño. (...)

(...) El establecimiento de la unidad nacional de Alemania es una importante contribución a un orden de paz, justo y duradero, para una Europa unida y democrática, consciente de su responsabilidad en cuanto a estabilidad, paz y cooperación. (...)

## LA CSCE Y EL MUNDO

El destino de nuestras naciones está ligado al de todas las demás. Apoyamos plenamente a las Naciones Unidas y la intensificación de su función de fomento de la paz, la seguridad y la justicia internacionales. Reafirmamos nuestro compromiso para con los principios y propósitos de las Naciones Unidas enunciados en la Carta y condenamos toda violación de estos principios. Reconocemos con satisfacción el creciente papel de las Naciones Unidas en los asuntos mundiales y su creciente eficacia, favorecida por el mejoramiento de las relaciones entre nuestros Estados.

Conscientes de las desesperadas necesidades que afligen a gran parte del mundo, nos comprometemos a la solidaridad con todos los demás países. (...)

*París*

*21 de noviembre de 1990*

ANEXO V

DECLARACION SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

El Consejo Europeo, recordando la Declaración de 1986 de los Ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad sobre los Derechos Humanos (de 21 de julio de 1986), reitera que el respeto, el fomento y la defensa de los derechos humanos son un factor esencial de las relaciones internacionales y una de las piedras angulares de la cooperación europea y de las relaciones entre la Comunidad y sus Estados miembros y los países terceros. En este contexto, el Consejo Europeo destaca su adhesión a los principios de la democracia parlamentaria y de la primacía del derecho.

El Consejo Europeo se congratula de los considerables avances producidos en los últimos años en el ámbito de los derechos humanos y de los progresos de la democracia en Europa y en el mundo, en especial en determinados países en vías de desarrollo. Asimismo, se congratula del eco cada vez mayor de las reivindicaciones de libertad y democracia en todo el mundo.

No obstante, deploran la existencia de flagrantes violaciones de los derechos humanos en numerosos países. La Comunidad y sus Estados miembros se comprometen a continuar su política de fomento y defensa de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en todo el mundo. Tal es el deber legítimo y permanente de la comunidad mundial y de todos los Estados, y actúen de forma individual o colectiva. Recuerdan que las diferentes formas en que se expresa la preocupación que causan las violaciones de dichos derechos, así como las peticiones de restablecimiento de estos últimos, no pueden considerarse injerencias en los asuntos internos de los Estados y constituyen un elemento importante y legítimo de su diálogo con los países terceros. Por su parte, la Comunidad y sus Estados miembros continuarán su actuación contra las violaciones, dondequiera que se produzcan.

La Comunidad Europea y sus Estados miembros persiguen el respeto universal de los derechos humanos. En los últimos decenios, se ha elaborado un conjunto de instrumentos internacionales al frente de los cuales figuran la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos relativos a los derechos civiles y políticos y a los derechos económicos, sociales y culturales. Ninguna disposición particular ya sea por razones nacionales, culturales o religiosas, puede legítimamente establecer una excepción a los principios consagrados por dichos instrumentos. El Consejo Europeo hace un llamamiento a todos los Estados miembros para que se adhieran a los instrumentos internacionales en vigor.

En el ámbito de los derechos humanos, tienen carácter prioritario la aplicación eficaz y universal de los instrumentos existentes y el refuerzo de los mecanismos de control internacionales. La Comunidad y sus Estados miembros continuaran trabajando por el buen funcionamiento de tales mecanismos en sus aspectos administrativos, de organización y financieros. Por lo demás, en el marco de dichos mecanismos se comprometen a fomentar una mejora de la transparencia de los procedimientos. El Consejo Europeo se muestra favorablemente dispuesto con respecto a la posibilidad de que las personas físicas se asocien a la protección de sus derechos. El Consejo Europeo hace un llamamiento a la cooperación de los Estados con las organizaciones intergubernamentales de que son miembros para controlar la aplicación de los derechos humanos, en particular en el marco de los comités creados en virtud de los Pactos de las Naciones Unidas y en el de las instituciones regionales.

Las tensiones y conflictos derivados de violaciones flagrantes y sistemáticas de los derechos humanos y las libertades fundamentales en un país o región determinados son a menudo una amenaza para la paz y para la seguridad internacional.

La protección de las minorías esta asegurada en primer lugar por la instauración efectiva de la democracia. El Consejo Europeo recuerda el carácter fundamental del principio de no discriminación. Destaca la necesidad de proteger derechos humanos, pertenezcan o no a minorías las personas afectadas. El Consejo Europeo reitera la importancia del respeto de la identidad cultural y de los derechos de que disfrutaran los miembros de las minorías, que estos deben poder ejercer en común con otros miembros de su grupo. El respeto de este principio favorecerá el desarrollo político, social y económico.

El Consejo Europeo recuerda el carácter indivisible de los derechos humanos. El fomento de los derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos civiles y políticos, así como el del respeto de la libertad religiosa y de culto. es de importancia primordial para la plena realización de la dignidad humana y las aspiraciones legítimas de todo individuo. La democracia, el pluralismo, el respeto de los derechos humanos, unas instituciones incluidas en un marco constitucional y unos gobiernos responsables nombrados tras elecciones periódicas y limpias, así como el reconocimiento de la importancia legítima del individuo en la sociedad. constituyen condiciones esenciales para un desarrollo económico y social sostenido.

El Consejo Europeo lamenta que un sin número de personas de todo el mundo sean víctimas del hambre, de la enfermedad, del analfabetismo y de la extrema pobreza y se vean así privadas del disfrute de los derechos económicos y sociales más elementales. Por otra parte, hace notar que debe prestarse una atención particular a las categorías de la población más vulnerables, por ejemplo, los niños, las mujeres, los ancianos, los emigrantes y los refugiados. El Consejo Europeo considera que la denegación de auxilio a las víctimas de situaciones de emergencia o de extremo peligro, sobre todo en casos de violencia contra poblaciones civiles inocentes y contra refugiados, constituye un atentado a la dignidad humana. A la necesidad de ayuda humanitaria de las víctimas corresponde un deber de solidaridad de los Estados de que se trate y de la comunidad internacional.

Todo desarrollo duradero debe estar centrado en el hombre como titular de los derechos humanos y beneficiario del proceso de desarrollo. Las violaciones de los derechos humanos y la supresión de las libertades individuales constituyen otros tantos obstáculos a la participación y a la contribución del individuo a dicho proceso. Por medio de su política de cooperación y de la inclusión de cláusulas relativas a los derechos humanos en acuerdos económicos y de cooperación con los países terceros, la Comunidad y sus Estados miembros se ocupan activamente del fomento de los derechos humanos y de la participación sin discriminación de todos los individuos o grupos en la vida de la sociedad, teniendo en cuenta, en particular, el papel de las mujeres.

El Consejo de Europa desempeña una tarea fundamental en el ámbito de los derechos humanos, por su experiencia, sus numerosas realizaciones en este ámbito, sus actividades en materia de formación y educación y sus programas de cooperación con los países de la Europa Central y Oriental que se han dotado o tratan de dotarse de instituciones democráticas. Bajo su égida, el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales constituye, por el carácter vinculante de sus normas, el rigor y la fiabilidad de dichos mecanismos de control, a la vez un sistema muy avanzado y eficaz de protección y una referencia para otras regiones del mundo. El Consejo Europeo saluda la disposición del Consejo de Europa para poner su experiencia al servicio de la CSCE.

La Comunidad y sus Estados miembros destacan la importancia que atribuyen a la dimensión humana del proceso CSCE, a su importante contribución a las reformas democráticas en Europa y a su considerable aportación al desarrollo de los derechos humanos en el espacio europeo. El Consejo Europeo recuerda las perspectivas que abrió el documento final de la Conferencia de Copenhague de 1990 y los compromisos contraídos con motivo de la adopción de la Carta de París. El mecanismo de la Conferencia sobre la Dimensión Humana traduce la convicción de los Estados participantes de que el mantenimiento de los compromisos en el ámbito de los derechos humanos constituye una preocupación legítima para el conjunto de la comunidad internacional.

Hay personas y organizaciones no gubernamentales de todo el mundo que aportan valiosas e intrépidas contribuciones a la defensa y al fomento de los derechos humanos. El Consejo Europeo saluda este compromiso y lamenta que, con demasiada frecuencia, sean los defensores de los derechos humanos las primeras víctimas de la arbitrariedad que denuncian. El Consejo Europeo hace un llamamiento a todos los Estados para que aumenten la adhesión del público a la causa de los derechos humanos, mediante programas educativos, así como permitiendo a las organizaciones no gubernamentales acceder libremente a la información y difundir libremente informaciones relativas a los derechos humanos. Al llamar la atención de un público amplio sobre los incumplimientos de los Gobiernos, las organizaciones no gubernamentales contribuyen grandemente a la protección de los individuos y al fomento de los derechos humanos en general.

El Consejo Europeo reitera el compromiso de la Comunidad y de sus Estados miembros de apoyar y fomentar, en los organismos regionales e internacionales, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, sin los cuales no pueden imponerse una paz y una seguridad duraderas.

CONSEJO EUROPEO DE COPENHAGUE  
21-22 DE JUNIO DE 1993  
Conclusiones de la Presidencia  
Copenhague, 21-22 de junio de 1993

7. Relaciones con los países de la Europa Central y Oriental

A. Los países asociados

i) El Consejo Europeo celebró un detenido debate sobre las relaciones entre la Comunidad y los países de la Europa Central y Oriental con los que la Comunidad ha celebrado o piensa celebrar acuerdos europeos ("países asociados"), sobre la base de la comunicación elaborada por la Comisión a instancia del Consejo Europeo de Edimburgo.

ii) El Consejo Europeo acogió con agrado la esforzada labor emprendida por los países asociados para modernizar sus economías, debilitadas por cuarenta años de planificación centralizada, y para garantizar una rápida transición a una economía de mercado. La Comunidad y sus Estados miembros prometen su apoyo a este proceso de reforma. La paz y la seguridad en Europa dependen del éxito de estos esfuerzos.

iii) El Consejo Europeo acordó en el día de la fecha que los países asociados de la Europa Central y Oriental que lo deseen se conviertan en miembros de la Unión Europea. El ingreso tendrá lugar en cuanto un país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión cuando cumpla con las condiciones económicas y políticas requeridas.

La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria. La capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, es también una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos.

El Consejo Europeo continuará siguiendo de cerca el progreso de cada uno de los países asociados en el cumplimiento de las condiciones de adhesión a la Unión y extraerá las conclusiones apropiadas.

iv) El Consejo Europeo acordó que la futura cooperación con los países asociados se adaptará al objetivo de la adhesión que ahora se ha establecido. En este contexto, el Consejo Europeo aprobó lo siguiente:

-La Comunidad propone que los países asociados entren en una relación estructurada con las instituciones de la Unión dentro del marco de un diálogo multilateral reforzado y ampliado y de una concertación sobre problemas de interés común. Las disposiciones, que se establecen en el Anexo II de estas conclusiones, incluyen el diálogo y la concertación sobre una amplia gama de temas y en varios foros. Cuando resulte apropiado, además de las reuniones regulares entre el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión con sus equivalentes de los países asociados, podrán celebrarse reuniones conjuntas de todos los Jefes de Estado y de Gobierno para debatir problemas específicos previamente determinados.

-El Consejo Europeo, reconociendo la vital importancia del comercio en la transición hacia una economía de mercado, acordó acelerar los esfuerzos de la Comunidad para abrir sus mercados. Manifestó su esperanza de que este paso hacia adelante vaya acompañado del ulterior desarrollo del comercio entre esos países y con sus interlocutores comerciales tradicionales. Aprobó las concesiones comerciales establecidas por el Consejo de Asuntos Generales en su reunión del 8 de junio. Pidió al Consejo que, basándose en una propuesta de la Comisión, adopte los textos jurídicos necesarios antes de las vacaciones de verano.

-La Comunidad seguirá dedicando a los países de la Europa Central y Oriental, una parte considerable de los recursos presupuestarios previstos para acción exterior, en particular mediante el programa PHARE. La Comunidad también hará pleno uso de la posibilidad prevista en la línea de crédito de préstamo temporal del BEI para financiar los proyectos de la red transeuropea en que intervienen los países de la Europa Central y Oriental. De resultar apropiado, una parte de los recursos del programa PHARE podrá ser utilizada para mejoras de infraestructura importantes, de acuerdo con las disposiciones adoptadas por el Consejo de Asuntos Generales de 8 de junio.

-El Consejo Europeo, acogiendo con satisfacción la posibilidad ofrecida a los países asociados de participar en los programas comunitarios con arreglo a los acuerdos europeos, instó a la Comisión a formular propuestas antes de final de año para la apertura de nuevos programas a los países asociados, tomando como punto de partida aquellos ya abiertos a la participación de los países de la AELC.

-El Consejo Europeo subrayó la importancia de la aproximación de las legislaciones de los países asociados a las que son de aplicación en la Comunidad, en primer lugar con respecto a la distorsión de la competencia y, además, ante la perspectiva de la ampliación, a la protección de los trabajadores, el medio ambiente y los consumidores. Acordó que debería ofrecerse formación a los funcionarios de los países asociados en materia de legislación y práctica comunitarias y decidió que se establecerá un grupo especial compuesto por representantes de los Estados miembros y de la Comisión para coordinar y dirigir esta tarea.

- En el Anexo II se establecen las modalidades precisas relativas a las materias antedichas.

## B. Otros países de la Europa Oriental y Central

El Consejo Europeo debatió la situación económica en Albania. Acogió con agrado las conclusiones del Consejo de Economía y Finanzas del 7 de junio y el reconocimiento por parte de la Comunidad de la necesidad de asegurar un apoyo adecuado, mediante subvenciones, préstamos o ambos tipos de ayuda a Albania. El Consejo Europeo subrayó también la importancia de hacer pleno uso de las disposiciones relativas al diálogo político previsto en el actual acuerdo con Albania.

Con el fin de fortalecer los intercambios y vínculos comerciales entre los tres Estados bálticos y la Comunidad, el Consejo Europeo instó a la Comisión a presentar propuestas para transformar los acuerdos comerciales existentes con los Estados bálticos en acuerdos de libre comercio. El objetivo de la Comunidad sigue siendo la celebración de acuerdos europeos con los Estados bálticos tan pronto como se cumplan las condiciones necesarias.

CONSEJO EUROPEO  
Reunión del 9 y 10 de diciembre de 1994 en Essen  
Conclusiones de la Presidencia  
(Se reproduce solamente las partes referentes a los PECO)

### Introducción

La Unión Europea ha entrado en una nueva fase marcada por una serie de cambios importantes: el Parlamento Europeo, dotado de poderes adicionales en virtud del Tratado de Maastricht, fue renovado tras las cuartas elecciones directas en junio de 1994; la nueva Comisión Europea en breve comenzará a trabajar; el 1 de enero 1995 los nuevos Estados miembros - Austria, Finlandia y Suecia - se adherirán a la Unión y del Consejo Europeo les da la bienvenida más cordial. Con su experiencia y las tradiciones de los nuevos Estados miembros, constituyen un valioso enriquecimiento para la Unión. El Consejo Europeo desea que todas las condiciones restantes para la adhesión que se ponen en vigor en la fecha prevista se completarán a tiempo.

A raíz de la recesión mundial, nuestras economías están de vuelta en la pista. Debe haber esfuerzos decididos para mejorar aún más la competitividad y la situación del empleo y de reducir los déficits públicos y la creación de un sector público más eficiente. Si la recuperación económica se debe dar un nuevo impulso, es esencial que en la Unión Europea también los resultados de la Ronda Uruguay del GATT que ratificar y las medidas internas necesarias para su aplicación, incluidos los instrumentos de política comercial, se adopte antes de finales de del año, de modo que puedan entrar en vigor según lo previsto el 1 de enero de 1995. En este contexto, el Consejo Europeo confirma su apoyo a la candidatura europea para el puesto de Director General de la Organización Mundial del Comercio y toma nota de que los países en desarrollo también apoyan dicha candidatura.

El Consejo Europeo de Essen es la última cumbre de la que participa Jacques Delors como Presidente de la Comisión Europea. Su nombre se asocia con lo que deben ser los diez años de mayor éxito de la unificación europea. Él fue el primer motor en el Acta Única Europea. Ayudó a la Comunidad realidad el objetivo visionario de la realización del mercado interior (Europa 92) y, al hacerlo, hizo una contribución decisiva a la superación del período de estancamiento a principios de los años ochenta y para impartir un nuevo impulso al proceso de integración. El segundo gran logro para el que esencialmente tenemos Jacques Delors agradecer es la unión económica y monetaria, la base fundamental de la que era suyo. Para ello, así como por el alto nivel que ha establecido, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el Consejo Europeo desea expresar su agradecimiento y reconocimiento. No será olvidado Sus aportaciones a Europa. Presidente Delors ha prestado sus servicios a la unidad europea.

Mirando hacia atrás a la histórica obra realizada desde los comienzos de la Comunidad, la Unión debe ahora demostrar su capacidad también para dar forma al futuro de los intereses políticos y económicos de sus ciudadanos.

En este sentido, no hay escasez de los nuevos retos que tiene ante sí: en el ámbito político de la conferencia del Tratado de la Unión revisión de 1996, y la futura ampliación, en el ámbito económico, la realización de la unión económica y monetaria y una contribución a la superación de los problemas de empleo, en el ámbito tecnológico el dominio del desarrollo de la sociedad de la información y, por último, la formación de la seguridad interior y exterior. Los nuevos instrumentos del Tratado de Maastricht, un mayor peso gracias de la Unión a la adhesión de nuevos países, los medios presupuestarios adecuados para estos objetivos, como resultado de la reciente decisión sobre los recursos propios son importantes condiciones a estos objetivos.

Los participantes en el Consejo Europeo han mantenido un cambio de impresiones con el Presidente del Parlamento Europeo, Klaus Hänsch, sobre los principales temas que se trataron en la reunión.

Los participantes en el Consejo Europeo reunido con los Jefes de Estado y de Gobierno y los Ministros de Relaciones Exteriores de la Europa central y del Este, que ya están asociados a la Unión Europea a través de acuerdos europeos y han mantenido un cambio de impresiones con ellos en la estrategia de liderar estos Estados hacia la Unión Europea.

En este contexto, los Jefes de Estado y de Gobierno debatieron las cuestiones esenciales del día y estableció una serie de directrices para las medidas de corto y mediano plazo en las siguientes cuatro áreas prioritarias:

- La continuación y el fortalecimiento de la estrategia del Libro Blanco con el fin de consolidar el crecimiento, mejorar la competitividad de la economía europea y la calidad del medio ambiente en la Unión Europea, y - dado el aún intolerablemente alto nivel de desempleo - crear más empleos para nuestros ciudadanos;

- La garantía de la paz duradera y la estabilidad del continente europeo y las vecinas regiones por la preparación de la futura adhesión de los países asociados de Europa Central y Oriental y el desarrollo en paralelo de la relación especial de la Unión y los demás vecinos, en particular los países del Mediterráneo;

- El fortalecimiento de la acción de la Unión en el ámbito de la seguridad interior, proporcionando los medios legales y operativos necesarios para la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior, en particular mediante la celebración del Convenio Europol durante la Presidencia francesa;

- El fortalecimiento de la legitimidad democrática de la Unión, el cumplimiento de conformidad con el principio de subsidiariedad, y el desarrollo de los diferentes aspectos de la ciudadanía europea con el fin de hacer posible el funcionamiento de las instituciones más transparentes y las ventajas de pertenecer a la Unión más obvio para el público en general, mejorando así aceptabilidad de la Unión a sus ciudadanos.

## Las relaciones exteriores de la Unión Europea

La Unión Europea está haciendo una contribución esencial para superar el legado de las divisiones del pasado, y la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad en Europa y sus alrededores. Tras la ampliación a quince Estados miembros el 1 de enero de 1995, la Unión Europea se embarcará en su programa para prepararse para la adhesión de todos los países europeos con los que haya celebrado acuerdos europeos. La Unión Europea, que reconoce la necesidad de un equilibrio en sus relaciones con todos sus vecinos, también está desarrollando un programa para establecer una asociación euromediterránea para promover la paz, la estabilidad, la prosperidad y la cooperación en la región. Se seguirá cooperando con los países del Espacio Económico Europeo y Suiza, tratando de desarrollar lazos más estrechos de cooperación política y económica con ellos.

El Consejo Europeo destaca la importancia de las relaciones transatlánticas de la Unión Europea con los EE.UU. y Canadá sobre la base de las declaraciones transatlánticas de noviembre de 1990. Se congratula por el acuerdo expresado en la Cumbre UE-Canadá el 6 de julio de 1994 en Bonn y en la Cumbre UE-Estados Unidos el 12 de julio de 1994 en Berlín para desarrollar aún más las relaciones. Toma nota con satisfacción de la creación de grupos especiales de estudio de la Cumbre UE-EE.UU. Confía en que las sugerencias para una cooperación más estrecha elaborados por los grupos de estudio, se presentará a la próxima reunión cumbre.

El desarrollo de las relaciones de la Unión Europea con Rusia es un elemento esencial en el mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad en Europa. El Consejo Europeo espera la pronta ratificación del Acuerdo de Asociación y Cooperación y está decidida a explotar al máximo sus posibilidades. Espera con interés el diálogo constructivo sostenido y la colaboración con Rusia en cuestiones políticas y económicas.

El Consejo Europeo acoge con satisfacción la firma el 18 de julio, del Acuerdo de Asociación y Cooperación con Ucrania, así como la adopción de una posición común que fijen los objetivos de la Unión Europea y las prioridades relativas a Ucrania. El Consejo Europeo acoge con satisfacción las reformas económicas que se han introducido en Ucrania, el programa de ajuste acordado con el FMI y la decisión política de principio por el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, el 5 de diciembre de 1994 al otorgar un balance comunitario de las ayudas de pagos, que ahora deberían aplicarse a toda velocidad. Se insta a Ucrania a continuar enérgicamente con las reformas iniciadas, y espera con interés la cooperación constructiva en la ejecución del plan de acción acordado en Corfú para un pronto cierre de Chernobyl. La Unión Europea seguirá apoyando las reformas democráticas y económicas en Ucrania. Se celebra la ratificación por Ucrania del Tratado de No Proliferación, como Estado no nuclear.

### 1. Relaciones con los países de Europa Central y del Este

El Consejo Europeo confirma las conclusiones de los Consejos Europeos de Copenhague y de Corfú de los Estados asociados de Europa Central y Oriental se conviertan en miembros de la Unión Europea, si así lo desean y, tan pronto como sean capaces de cumplir con las condiciones necesarias.

El Consejo Europeo ha decidido reforzar y mejorar el proceso de aproximación de los Estados asociados de Europa Central y Oriental para su adhesión. Lo hace a sabiendas de que las condiciones institucionales para garantizar el correcto funcionamiento de la Unión se deben crear en la Conferencia Intergubernamental de 1996, que, por tal motivo, deberá celebrarse antes del inicio de las negociaciones de adhesión. El Consejo Europeo ha decidido sobre una estrategia global presentada por el Consejo y la Comisión, a petición del Consejo Europeo de Corfú de la preparación de estos países para la adhesión a la Unión Europea (véase el anexo IV).

Esa estrategia se adapta a las necesidades de los países con los que se celebraron los acuerdos europeos y serán aplicables a otros países con los que se celebran tales acuerdos en el futuro.

El Consejo Europeo pide a la Comisión y al Consejo a que haga todo lo necesario para asegurar que los acuerdos europeos pueden celebrarse con los Estados bálticos y Eslovenia durante la Presidencia francesa, por lo que estos Estados pueden incluirse en la estrategia de preparación para la adhesión.

La estrategia adoptada por el Consejo Europeo encontrará su aplicación política con la creación, entre los Estados asociados y las instituciones de la Unión Europea, de las "relaciones estructuradas" que fomentan la confianza mutua y proporcionan un marco para abordar temas de interés común.

El elemento clave en la estrategia para reducir la brecha es la preparación de los Estados asociados para la integración en el mercado interior de la Unión.

El Consejo Europeo pide a la Comisión que presente un Libro Blanco sobre este tema a tiempo para su próxima reunión y que informe anualmente al Consejo de Asuntos Generales sobre la evolución de la aplicación de la estrategia de aproximación que se ha adoptado, en particular, sobre la adopción gradual de las normas del mercado interior.

Además, el Consejo Europeo pide a la Comisión que presente lo antes posible el análisis en profundidad por el Consejo de los efectos de la ampliación en el contexto de las políticas actuales de la Unión y su desarrollo futuro.

El Consejo Europeo pide además a la Comisión que presente un estudio de los medios para desarrollar las relaciones entre la UE y los países asociados de Europa en el sector agrícola Central y durante 1995, con miras a una futura adhesión.

Preparación para el mercado interno debe ser respaldada por una serie de medidas destinadas a promover la integración a través del desarrollo de la infraestructura y de cooperación en diferentes sectores, sobre todo, una dimensión transeuropea (incluida la energía, el medio ambiente, el transporte,

la ciencia y la tecnología, etc.), en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común y de la justicia y los asuntos de interior. El programa PHARE, debidamente financiado en un marco financiero plurianual, de conformidad con la estrategia de aproximación adoptada, prestará apoyo financiero para el blanqueo.

Consciente de la importancia de la cooperación regional dentro de la Unión, los Jefes de Estado y de Gobierno subrayan la importancia de una cooperación similar entre los países asociados para la promoción del desarrollo económico y las buenas relaciones de vecindad. Por ello, el Consejo ha aprobado un programa para promover dicha cooperación. Ese programa también contribuirá a los objetivos del Pacto de Estabilidad.

Es la creencia del Consejo Europeo de que esta estrategia de la Unión y los países asociados ayudará a prepararse para la adhesión, y para hacer que los países asociados en mejores condiciones de asumir sus responsabilidades como futuros Estados miembros.

El Consejo Europeo considera que la reducción de la brecha entre los países de Europa Central y Oriental y la UE y la UEO como una contribución a la seguridad y la estabilidad en Europa. El Consejo Europeo acoge con satisfacción la intención de la UEO de iniciar una reflexión sobre la nueva situación de la seguridad en Europa, incluyendo la sugerencia de que un Libro Blanco sobre la seguridad en Europa debe estar preparada.

#### 5. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa

El Consejo Europeo lamenta que no se llegó a un acuerdo sobre la situación en la ex Yugoslavia en la reunión de Jefes de Estado de la CSCE y de Gobierno en Budapest los días 5 y 6 de diciembre de 1994. Celebra explícitamente la convocatoria de ayudas humanitaria realizada a iniciativa del Presidente del Consejo Europeo, en especial para la región de Bihac.

El Consejo Europeo se congratula de lo contrario los resultados de la cumbre de la CSCE. En particular, la intención de proporcionar, en las condiciones adecuadas, una fuerza multinacional de paz de Nagorno-Karabaj en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU planeada y la decisión de discutir todos los aspectos de un futuro modelo europeo de seguridad confirman el papel importante de la futura OSCE como una parte de una estructura de seguridad paneuropea.

El Consejo Europeo confirma además el gran significado que atribuye al éxito de la acción común para la conclusión del Pacto de Estabilidad para Europa. Se congratula de los resultados obtenidos hasta ahora en la implementación de esta iniciativa.

### ANEXO III

#### BEI Financiación de las redes transeuropeas

El Consejo anima al Banco a continuar el trabajo en el que ya está muy avanzada en ayudar a financiar los proyectos prioritarios y, con sujeción a los criterios normales de evaluación y de crédito, hacer un esfuerzo mayor en el futuro. Este esfuerzo debe llevarse a cabo en estrecha colaboración con los Estados miembros y de los promotores de que se trate, y debe incluir al sector privado en la financiación y la toma de riesgos, en la medida posible.

Para llevar adelante este empeño, el BEI es la introducción de una ventanilla especial para la financiación de infraestructuras de interés comunitario, en particular, la lista de proyectos prioritarios RTE. El objetivo es mantener o aumentar el impulso de los préstamos del BEI que se logró en el marco del instrumento de Edimburgo. Esto cubrirá la inversión en transporte, telecomunicaciones y energía en el sector público, el sector privado y las asociaciones entre los dos, así como los préstamos ambientales para proyectos de carácter transeuropeo. La ventana estará disponible para préstamos no sólo dentro de la Unión, sino también en Europa Central y Oriental, así como en los países escandinavos, el área mediterránea y los cruces transalpinos.

Las principales características son, en las circunstancias apropiadas:

(A) cuando hay un caso financiero, la prestación de los plazos más largos y más períodos de gracia de capital con el fin de adaptarse mejor a la amortización de la deuda requerida para las características de flujo de caja de los proyectos;

(B) la prestación de servicios de refinanciación a los bancos en el inicio de un proyecto para que puedan estar seguros de que sus préstamos pueden ser refinanciados de acuerdo con sus vencimientos normales;

(C) la participación del BEI en las etapas más tempranas posibles de la estructuración financiera y contractual de un proyecto en cooperación con los Estados miembros y la Comisión a fin de que la participación del Banco y el del FEI pueden facilitar la identificación de mecanismos financieros adecuados;

(D) una extensión de las reglas normales de elegibilidad del Banco prever la inclusión más sistemática de los transportes, la energía y la infraestructura de red de telecomunicaciones, independientemente de si se encuentra dentro o fuera de las zonas asistidas.

Asimismo, el Banco mantendrá su Consejo de Administración informado periódicamente sobre la evolución que se ha hecho e informará anualmente a la Asamblea de Gobernadores.

#### ANEXO IV

##### Informe del Consejo al Consejo Europeo de Essen en una estrategia para preparar la adhesión de la PECO asociados

###### I. Introducción

La reunión del Consejo Europeo de Copenhague en junio de 1993 acordó que los países asociados de Europa Central y Oriental que lo deseen se convertirán en miembros de la Unión Europea. El ingreso tendrá lugar en cuanto el país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión cuando cumpla con las condiciones económicas y políticas requeridas según lo establecido en las conclusiones de dicha reunión. La capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin perder el impulso de la integración europea y respetando su cohesión interna y sus principios fundamentales es también una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos.

Los países asociados han hecho notables progresos en el camino hacia la reforma política y económica. La consistencia en este curso la reforma es la clave del éxito de la integración en la UE.

Los países asociados necesitan prepararse para la adhesión y para reforzar su capacidad para asumir las responsabilidades de un Estado miembro. Por el lado de la Unión Europea, las condiciones institucionales para garantizar el correcto funcionamiento de la Unión se deben crear en la Conferencia Intergubernamental de 1996, que, por tal motivo, deberá celebrarse antes del inicio de las negociaciones de adhesión. Además, el Consejo desea tener a su disposición un detallado análisis realizado por la Comisión sobre el impacto de la ampliación en el contexto de las políticas actuales de la Unión y su desarrollo.

El Consejo Europeo de Corfú pidió a la Presidencia ya la Comisión a que le presenten para su próxima reunión sobre los progresos realizados en el proceso de alineación desde el Consejo Europeo de Copenhague, y sobre la estrategia a seguir con vistas a la preparación para la adhesión.

Ya existen los instrumentos principales de esta estrategia. Son las relaciones estructuradas con las instituciones de la Unión, según lo decidido en Copenhague, y los acuerdos europeos. Estos acuerdos constituyen un marco flexible y dinámico para diversas formas de cooperación. Como Acuerdos

Europeos con estados adicionales están terminadas por decisión del Consejo, los Estados se incorporarán a esta estrategia.

El objetivo de la estrategia que aquí se presenta es proporcionar un plan de ruta para los países asociados, mientras se preparan para la adhesión. El elemento esencial de la estrategia es la preparación progresiva para la integración en el mercado interior de la Unión Europea, a través de la adopción gradual del acervo del mercado interior de la Unión. Esta estrategia se apoya en la implementación de políticas para promover la integración mediante el desarrollo de infraestructura, la cooperación en el marco de las redes transeuropeas, la promoción de la cooperación intra-regional, la cooperación medioambiental, así como la Política Exterior y de Política de Seguridad, la cooperación en los ámbitos de los asuntos de justicia e interior, y en la cultura, la educación y la formación. Esta integración será apoyada por el programa PHARE de la Unión que se desarrollará con carácter indicativo en un instrumento financiero basado en a medio plazo con mejores posibilidades para promover desarrollo de infraestructura y la cooperación intra-regional. Se reconoce que el acervo comunitario y las políticas comunitarias serán ellos mismos seguir desarrollándose.

Políticamente, la estrategia se realizará a través del desarrollo de una relación estructurada entre los países asociados y la Unión. Esto promoverá un clima de confianza mutua y de permitir el examen de las cuestiones de interés común en un marco especialmente creado.

Esta estrategia se realizará a través de las siguientes medidas.

## II. Relación Estructurada

De importancia fundamental para esta estrategia es el establecimiento de una "relación estructurada" entre los países socios asociados de Europa Central y Oriental y las instituciones de la Unión Europea, con el fin de que los países asociados pueden desempeñar un papel positivo en los debates sobre cuestiones de interés común.

La creación de un marco multilateral de diálogo y consultas fortalecido fue decidida por el Consejo de Copenhague, que preveía la celebración de reuniones entre, por un lado, el Consejo de la Unión y, por otro lado, los países asociados. Estas decisiones se reafirmaron en esta estrategia.

El diálogo estructurado abarca zonas de la Comunidad, especialmente aquellos con una dimensión transeuropea (incluida la energía, el medio ambiente, el transporte, la ciencia y la tecnología, etc), la Política Exterior y de Seguridad Común, así como los asuntos de Interior y judiciales. Será efectiva en el desarrollo de la cooperación práctica entre los gobiernos de los Estados miembros y de los países asociados y también deben establecerse en el nivel de los Parlamentos de los países participantes y el Parlamento Europeo. Hacer este tipo de cooperación en una parte normal de la vida de los gobiernos y parlamentos será una importante preparación para la adhesión.

Hay acuerdo para celebrar - además de las reuniones de los Consejos de Asociación individuales acordados en el marco de los Acuerdos europeos - a partir de 1995, en principio, las siguientes reuniones con los organismos asociados sobre cuestiones de interés común:

- Jefes de Estado y de Gobierno:

Reunión anual en los márgenes de una reunión del Consejo Europeo.

- Ministros de Relaciones Exteriores:

Reuniones semestrales para la discusión de todo el ámbito de las relaciones con los países asociados, en particular, el estado y la marcha del proceso de integración.

- Los ministros responsables de desarrollo del mercado interior, en particular, los Ministros de Hacienda, Economía y Agricultura:

Reunión anual.

- Ministros de Transportes, telecomunicaciones, investigación y medio ambiente:

Reunión anual.

- Justicia y / o Asuntos de Interior:

Reuniones semestrales.

- Asuntos Culturales, Educación:

Reunión anual.

En general, las reuniones deben tener lugar en el marco de la reunión del Consejo correspondiente. Cuando sea necesario, reuniones extraordinarias del Consejo con los países asociados se pueden programar.

Se invita a cada Estado miembro de que se hace cargo de la Presidencia en el primer semestre del año natural, de acuerdo con la siguiente Presidencia, para organizar las reuniones con los países asociados para ese año según el calendario anterior y para identificarlos en su plan de trabajo.

La preparación cuidadosa de estas reuniones con los países asociados es muy importante. Corresponderá al COREPER a arreglar esto, y para garantizar la coherencia horizontal del diálogo estructurado. En cuanto a la preparación de las reuniones del Consejo de Asuntos Generales con los Ministros de Relaciones Exteriores de los países asociados de la Europa Central y del Este, en la medida en que cubren toda la gama de las relaciones entre la UE y los países de Europa central y oriental, o en otras situaciones especiales que se determinarán caso por caso, se podrá considerar que la celebración de conversaciones preparatorias en forma de reuniones conjuntas en Bruselas, en particular a nivel de embajadores.

### III. Preparación para ampliar el mercado interior

Tras la adhesión, los países adherentes pasarán a formar parte del mercado interior. Por lo tanto, la preparación para el mercado interior debe estar en el corazón de la estrategia de preadhesión. Asimismo, ayudará a los países asociados para asumir las obligaciones de la adhesión de la Unión y para desarrollar su capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. En los próximos años, la integración en el mercado interior implicará un complejo proceso de aproximación de la legislación, las normas y estándares. Por ello, la estrategia adoptada hoy está diseñada para el mediano plazo, pero va acompañada de medidas a corto plazo que tendrán aplicación inmediata.

#### Las medidas a corto plazo

##### (A) los instrumentos de defensa comercial

La Comisión, sin perjuicio de la posición del Consejo, en el ejercicio de sus responsabilidades en materia de medidas antidumping y de salvaguardia y en el marco de los acuerdos individuales de Europa, ofrecerán información a cualquier país asociado antes de la iniciación del procedimiento y dará, sobre una base de caso por caso, en su caso, una clara preferencia a los compromisos de precios en lugar de tareas con el fin de concluir los casos de antidumping cuando haya perjuicio.

##### (B) El comercio de textiles

La UE va a mejorar aún más el acceso al mercado de la Unión en el ámbito de los textiles, al eximir de derechos de aduana los productos afectados por operaciones de perfeccionamiento pasivo, contemplados en el Reglamento n.º 636/82, prorrogada y debidamente modificados a tal efecto.

#### (C) La acumulación de normas de origen

El núcleo de la estrategia de acumulación se basa en el fortalecimiento de la eficacia de los acuerdos europeos. El objetivo es garantizar que las disposiciones sobre acumulación existentes se pueden aprovechar plenamente los operadores económicos. La actual acumulación diagonal con los cuatro países asociados se ampliará a Rumania y Bulgaria. La exitosa implementación de un sistema de este tipo dependería de los países asociados de todo acordando en un sistema y en la celebración de un acuerdo entre ellas. La estructura debe ser flexible y permitir la futura incorporación de otros países que se convierten en los países asociados, tales como los Estados bálticos y Eslovenia.

En segundo lugar y en la medida posible, al mismo tiempo, la acumulación diagonal debería introducirse entre los países de la CE / AELC, tratados como un único territorio a los efectos de las normas de origen y de los países asociados. Todos los países CE / PECO / AELC intervendrían entonces en lo que podría llamarse la acumulación europea. Consideración tendría que ser dado a la necesidad de evitar la elusión mediante la introducción de disposiciones específicas en los acuerdos.

Antes de la introducción de la plena acumulación en todos los acuerdos europeos en su tercera etapa al final del proceso, cuyas dificultades no debe ser subestimado, el Consejo adoptará una decisión sobre la base de una evaluación exhaustiva de las consecuencias sectoriales y regionales de la industria europea de la introducción de la acumulación total, teniendo en cuenta los efectos de las dos primeras etapas. Centrándose en la armonización de las normas de origen y la ampliación de las posibilidades de acumulación de reforzar la eficacia de los acuerdos europeos, mejorar el acceso a los mercados para los productos originarios y estimular la cooperación económica en toda Europa.

#### (D) Alineación de Bulgaria / Rumania

Los horarios relativos a derechos y contingentes arancelarios en productos industriales, textiles, productos de la CECA y de los productos agrícolas transformados y no transformados para Bulgaria y Rumanía estarán alineados con los de los otros países asociados, de conformidad con las disposiciones acordadas por el Consejo de Asuntos Generales del 31 de octubre.

#### (E) El ajuste de los acuerdos de asociación

Los Acuerdos de Asociación se adaptarán a la luz de la ampliación de la Unión a principios de 1995 con el fin de no perturbar los flujos comerciales tradicionales, y de la conclusión de la Ronda Uruguay, y para desarrollar aún más el comercio.

### Medidas a medio plazo

#### Mercado Interior

Con el fin de estar preparados para participar en el mercado interior de la adhesión, los países asociados tendrán que alinear su legislación con la de la Unión. Para ayudar en este proceso, la Comisión, previa consulta con los países asociados, presentará al Consejo un Libro Blanco sobre el mercado interior, que describa las medidas que van a necesitar los países asociados a adoptar.

El Libro Blanco identificará el acervo correspondiente en los diferentes sectores que contribuyen a la creación de las condiciones para el establecimiento de un mercado único.

Las tareas principales se dividen a los países asociados, que tendrán que poner en su lugar los sistemas legislativos y reglamentarios, las normas y métodos de certificación compatibles con las de la UE.

La UE se compromete a ayudar a los países asociados en la tarea. El Libro Blanco propondrá métodos concretos de cooperación, aprovechando al máximo los Acuerdos de Asociación. A tal fin, la Comisión adoptará las disposiciones organizativas necesarias para prestar la asistencia técnica especializada que se necesita, para asociar los Estados miembros con tales esfuerzos siempre que sea posible y para asegurar la coordinación.

Esta labor requerirá recursos, así como la asistencia técnica y jurídica, muchas de las cuales se canalizarán a través del programa PHARE.

Este Libro Blanco será una guía importante para nuestros socios en su preparación para la adhesión y se considerará en la próxima reunión del Consejo Europeo en junio de 1995.

#### La competencia y la política de ayudas de Estado

En el contexto de la futura adhesión, la aplicación satisfactoria de la política de competencia y control de las ayudas estatales en los países asociados, es de especial importancia. El trabajo en esta área está muy avanzado en la mayoría de los países asociados en cuanto a la adopción de la legislación de la competencia y la creación de oficinas de competencia.

En el ámbito de las ayudas estatales, la Comisión ayudará a los países asociados para elaborar y mantener actualizado un inventario de sus ayudas de Estado, establecido sobre la misma base que en la Unión. Se pide a la Comisión que presente un informe anual al Consejo sobre estos inventarios. Además de los tipos de ayuda permitida en la Unión, la Comisión también puede proporcionar orientación sobre la compatibilidad de las ayudas encaminadas a combatir los problemas específicos de los países asociados que sean sometidos a la reforma. La Comisión pondrá en marcha un programa de formación de la política de competencia que se basará en los conocimientos técnicos y la experiencia de la Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembros.

Cada país asociado podría facultar a una sola autoridad para supervisar y controlar todas las ayudas estatales. El objetivo es garantizar que la autoridad dada a la tarea de las ayudas estatales de supervisión lleva a cabo sus tareas de forma independiente, sobre la base de una legislación transparente y lo más uniformemente posible.

Dado que la aplicación satisfactoria de la política y el control del estado de la competencia ayuda junto con la solicitud de las partes del Derecho comunitario relacionado con el mercado interior se alcanzan, ofrezca garantías contra la competencia desleal comparables a las existentes dentro del mercado interior, por lo que la Unión debe estar listo considerar abstenerse de utilizar los instrumentos de defensa comercial para los productos industriales.

#### IV. Agricultura

El sector agrícola y la industria alimenticia relacionada en los países asociados contribuyen significativamente al desarrollo económico de estos países. Por lo tanto, la Comisión examinará los efectos sobre la agricultura en estos países de todas las exportaciones subvencionadas. La Comisión llevará a cabo este examen a la luz de los respectivos niveles de precios en la UE y en los países asociados y tendrá en cuenta estas diferencias en la fijación de las restituciones. El Consejo toma nota de la propuesta de la Comisión para ajustar los acuerdos de asociación, a la luz, entre otras cosas de los resultados de la Ronda Uruguay y la ampliación de la Unión. Con el fin de cerrar la brecha posible después de la adhesión el 1 de enero de 1995 y la adaptación formal de los acuerdos de asociación, las medidas autónomas deben tomarse sólo sobre una base puramente técnica con el fin de no perturbar los flujos comerciales tradicionales.

Además, se solicita a la Comisión que presente un informe sobre las razones por las cuales sólo unos contingentes arancelarios abiertos por la Unión se utilizaron en su totalidad y que indique durante el primer semestre de 1995 por lo que significa el uso de las cuotas existentes podría mejorarse.

Dado que la agricultura representa un elemento clave de esta estrategia, se solicitó a la Comisión a presentar en el segundo semestre de 1995 un estudio sobre estrategias alternativas para el desarrollo de las relaciones en el campo de la agricultura entre la UE y los países asociados, con miras a un futuro la adhesión de estos países.

#### V. Promoción de Inversiones

El rápido crecimiento de los países asociados y de continuar la reforma estructural en estos países son elementos esenciales para el éxito final del proceso de transformación económica de los países asociados. Si bien el aumento del ahorro financiará la inversión nacional, también es necesaria la inversión extranjera en los volúmenes más grandes. Por lo tanto, la Unión Europea ha adoptado un programa para estimular la inversión de la Unión, al tiempo que reconoce que aún el mayor esfuerzo tiene que venir de los propios países asociados.

De conformidad con las disposiciones acordadas por el Consejo de Asuntos Generales el 31 de octubre, este programa incluirá el apoyo continuo a los organismos de promoción de inversiones, la creación de un Consejo Consultivo Empresarial, así como el apoyo continuo a través de PHARE para iniciativas tales como la reestructuración y modernización de la capacidad productiva y desarrollo de pequeñas empresas y para ayudar a la financiación de inversiones en infraestructuras.

#### VI. Política Exterior y de Seguridad Común

La relación estructurada que abarca la Política Exterior y de Seguridad Común es especialmente importante como un medio para superar la sensación generalizada de inseguridad en Europa Central y Oriental. Puede reforzar los esfuerzos en el marco de la Unión Europea Occidental, la OTAN y la Asociación para la Paz, la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa y el pacto de estabilidad, para incrementar la seguridad y la estabilidad en Europa. La Unión y los países asociados tienen un interés común en la prevención de los conflictos relacionados con cuestiones como las fronteras y las fronteras, y deben consultar con frecuencia sobre cuestiones de política exterior y de seguridad de interés mutuo.

Los logros en este ámbito de la cooperación han sido considerables. El diálogo político multilateral con los países asociados se intensificó a partir de las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 y el objetivo ahora en dar a conocer a los países asociados con los procedimientos utilizados en la UE y, al mismo tiempo, dándoles la oportunidad de asociarse con la Unión acciones.

El Consejo de Asuntos Generales, en su sesión de 07 de marzo 1994 decidió no sólo para reforzar aún más y ampliar el diálogo a todos los niveles -, sino también para abrir la posibilidad de que los países asociados a alinearse con ciertas actividades de la PESC de la Unión: las declaraciones, gestiones y articulaciones acciones. Directrices prácticas sobre la aplicación de este se elaboraron en consulta con los países asociados en octubre de 1994.

Este proceso puede basarse en la cooperación sea más específico y sustantivo, mediante la identificación de los temas prioritarios en el inicio de cada Presidencia.

#### VII. Justicia y Asuntos de Interior

La "Declaración de Berlín" acordado por los Ministros de Justicia y Asuntos de Interior que participaron en la Conferencia de Berlín, 08 de septiembre 1994 hace hincapié en que, en vista de las perspectivas de adhesión de los países asociados a la UE, la cooperación en la lucha contra todas las formas de delincuencia organizada toma un significado particular. A lo largo de las líneas de la "Declaración de Berlín", la UE prevé la cooperación con los países asociados, entre otras, en las siguientes áreas:

- Tráfico ilícito de drogas

- El robo y el comercio ilegal de material radiactivo y nuclear
- redes de inmigración ilegal
- La transferencia ilegal de vehículos de motor.

La UE determinará los ámbitos en que la cooperación con los países asociados es especialmente urgente o especialmente prometedora, ya sea desde su punto de vista o la de la Unión. Un amplio paquete de medidas con propuestas de cómo la cooperación en las áreas individuales mencionados en la Declaración de Berlín debe proceder, se debe presentar al Consejo Europeo durante la Presidencia francesa. La cooperación en los ámbitos del asilo y la inmigración también se debe tomar hacia adelante, en particular mediante el establecimiento de vínculos entre los países asociados y CIREA y CIREFI (el asilo y la inmigración "cámaras de compensación").

### VIII. Medio Ambiente

Las cuestiones ambientales son de vital importancia tanto para los países asociados y la Unión Europea. Muchos de estos problemas sólo pueden ser resueltos a nivel continental y, por tanto, es necesaria una estrecha cooperación.

Para ello, la UE subraya la importancia de alcanzar los objetivos establecidos en la reunión del Consejo (Medio Ambiente) con los Ministros de Medio Ambiente de los países asociados, el 5 de octubre de 1994 en Luxemburgo.

La UE subraya la importancia del "Medio Ambiente para Europa" y cooperará estrechamente en la preparación de la Conferencia de Sofía en 1995.

Un intenso intercambio de información sobre la política medioambiental, las estrategias para el desarrollo sostenible, la incorporación de las exigencias medioambientales en otras políticas, la legislación en la Unión Europea y el nivel y las iniciativas adoptadas en otros foros internacionales nacional debe establecerse en un marco apropiado. Prioridades para un programa destinado a la convergencia de las políticas medioambientales y la aproximación de la legislación ambiental de los países asociados deben ser evaluados.

La estrecha cooperación de los países asociados a la Agencia Europea de Medio Ambiente, de conformidad con el artículo 19 de su reglamento y en el futuro de unirse a la agencia le ayudará a alcanzar los objetivos establecidos en Luxemburgo.

Es de especial importancia para que ratifiquen y apliquen la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático lo más rápidamente posible, en particular, con el objetivo de estabilizar, limitar, o reducir CO<sub>2</sub> las emisiones de acuerdo con las disposiciones de la Convención, ya que cooperen estrechamente con el fin para allanar el camino para una posible ampliación de los compromisos de la Convención en la primera Conferencia de las Partes en la Convención en Berlín en 1995.

Además, la UE subraya la necesidad de integrar los requisitos medioambientales en las políticas nacionales y europeas de transporte, a la luz de las recomendaciones y objetivos establecidos por la reunión ministerial de Luxemburgo 05 de octubre. La UE se compromete a cooperar estrechamente en el marco de los preparativos en curso para la Conferencia de la CEPE de 1996 sobre transporte y medio ambiente, con miras a un resultado positivo de la conferencia en términos de las conclusiones alcanzadas en la reunión ministerial de 05 de octubre.

La ayuda del programa PHARE se puede proporcionar con el fin de ayudar a cumplir con los objetivos establecidos conjuntamente entre la Unión Europea y sus socios. La Unión Europea alentará a otros donantes y las instituciones financieras internacionales para ofrecer su apoyo a este programa y mejorar su cooperación a fin de lograr efectos de sinergia.

## IX. Transporte / TEN

La integración de los países asociados en las redes transeuropeas es un elemento clave en el fortalecimiento de sus lazos económicos y políticos con la Unión.

A la luz de esto, el grupo de representantes personales de los Jefes de Estado y de Gobierno en las áreas de transporte y energía se ha abordado la cuestión de la ampliación de las redes transeuropeas a los países vecinos, teniendo en cuenta las directrices pertinentes para el área de la comunidad y las prioridades de los estados vecinos. Su recomendación de intensificar los procedimientos de coordinación es un paso importante hacia el establecimiento de las redes transeuropeas de transporte más allá de la Unión.

El grupo recomendó seguir trabajando en los siguientes proyectos:

- Berlín-Varsovia-Minsk-Moscú (ferrocarril y carretera)
- Dresde-Praga (ferrocarril y carretera)
- Nuremberg-Praga (carretera)
- Conexión permanente sobre el Danubio entre Bulgaria y Rumania (ferrocarril y carretera)
- Helsinki-San Petersburgo-Moscú (ferrocarril y carretera)
- Trieste-Liubliana-Budapest-Lvov-Kiev (ferrocarril y carretera)
- Rusia y Bielorrusia-Polonia-UE (gasoducto).
- Plataforma telemática del mar Báltico y de la red de electricidad anillo Báltico.

La Comisión y los Estados miembros, de conformidad con las conclusiones del grupo, seguirá examinando intensamente se remitirá corredores y proyectos prioritarios y la forma en que se pueden completar. Para ello, los instrumentos financieros disponibles son para ser utilizado de la manera más eficiente posible. Esto se aplica a los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, el programa PHARE y la cooperación transfronteriza en el marco de la iniciativa comunitaria INTERREG II.

Particular atención se debe dar a la ventana especial RTE anunciada por el BEI, que también es relevante para los proyectos en los países asociados. Los planes en las áreas de transporte, telecomunicaciones y energía, así como los planes transeuropeas en el área ambiental, entrarían dentro de esta instalación.

## X. Cultura, Educación y Formación

### 1. General

El objetivo fundamental de no sólo ampliar la cooperación con los países asociados de vista económico y político, sino también desarrollarla en las áreas de educación, juventud y asuntos culturales, con el apoyo de los Estados miembros de la Comunidad, el Parlamento Europeo y la Comisión. Si bien las contribuciones adecuadas por la Comunidad, son necesarias incumbe a los Estados miembros decidir a perseguir la profundización de sus relaciones con los países asociados, de conformidad con sus objetivos y percepciones de las posibilidades para hacerlo. Todas las actividades deben tomar en consideración completa de la diversidad lingüística y cultural de la Unión.

### 2. Cultura

La Comisión ha solicitado para identificar todos los programas actuales y previstos de la Comunidad y sus Estados miembros, así como las organizaciones internacionales con los países asociados en el ámbito de los asuntos culturales con el fin de crear una mayor transparencia y coordinación.

Los nuevos programas culturales presentados por la Comisión y aún en discusión se podían abrir para los terceros países, y una adecuada participación de los países asociados debe ser posible de conformidad con la Decisión del Consejo de 27 de julio de 1994.

Los acuerdos europeos, así como los acuerdos bilaterales están estableciendo a cabo una amplia gama de posibilidades para intensificar la cooperación cultural que incluye entre otras cosas: la conservación del patrimonio cultural y arquitectónico, la formación, la traducción de obras literarias, intercambio de obras de arte no comerciales, de producción de cine y cooperación en el sector audiovisual, y la cooperación para prevenir el tráfico ilegal de bienes culturales.

### 3. Educación

Los programas comunitarios Leonardo y Sócrates y la Juventud Programa Europa deberían abrirse a los países asociados sobre la base de la Decisión del Consejo de 27 de julio de 1994. Igualmente, importante es el programa TEMPUS para apoyar la reestructuración de la enseñanza superior y la formación profesional.

Instituciones académicas europeas deberían llamar la etapa de los países asociados a paso en su trabajo, y el aumento de la cooperación con las instituciones centradas en Europa en los países asociados deben ser considerados.

La cooperación bilateral en las áreas afectadas - por ejemplo, la reforma estructural de la formación profesional y el desarrollo de nuevas calificaciones requeridas por la reforma del sistema económico - es de especial importancia. Por otra parte, los esfuerzos bilaterales para promover el intercambio de estudiantes y profesores universitarios y el desarrollo conjunto de programas de estudio, podrían intensificarse, así como la creación de asociaciones entre centros escolares y la promoción del aprendizaje de idiomas de Europa.

### 4. Formación de Administradores

Las actividades de formación de la Comisión, así como los esfuerzos nacionales importantes para proporcionar los diplomáticos y otros funcionarios gubernamentales de los países asociados con la formación política, jurídica y relacionada necesaria en los asuntos europeos deben fortalecerse y ampliarse.

### 5. Información

Hay una necesidad entre los Estados miembros de la UE y los países asociados a tener un mejor conocimiento de las sociedades de los demás. Por lo tanto, la expansión y profundización de los esfuerzos de información son necesarias, ya que, por supuesto son el pleno respeto de la radiodifusión libre, libertad de prensa y la libre circulación de las ideas.

## XI. Cooperación financiera

El papel principal de la asistencia financiera de la UE en el marco del programa PHARE consistirá en:

- Ayudar a los países asociados para absorber el "acervo comunitario";
- Las reformas de mercado completos y la reestructuración a medio plazo de sus economías y sociedades a fin de crear las condiciones necesarias para la futura adhesión.

PHARE necesita ser dotado adecuadamente, teniendo en cuenta la reestructuración de las prioridades previstas en esta estrategia. Planificación plurianual flexible e indicativa se presentará tanto en general como país por país. El trabajo se centrará en un marco global para los próximos cinco años. Las perspectivas financieras de Edimburgo, incluyendo las tasas previstas de crecimiento y los aumentos resultantes de la expansión de la UE, seguirán siendo de aplicación para el programa PHARE.

Las previsiones presupuestarias de 1995 para el programa PHARE servirán como nivel mínimo también para los próximos años, hasta 1999. El Consejo revisará las tasas de aumento de los que en principio considera deseable - después de que el Consejo Europeo de Essen. Esto aumentará la eficacia del programa PHARE para ayudar al proceso de integración tendiente a la adhesión, teniendo en cuenta los puntos de vista de los países asociados. El programa PHARE apoyará las medidas para promover la aproximación de las leyes y normas, así como el proceso de reforma económica y el desarrollo de una infraestructura adecuada. Con el fin de contribuir al desarrollo de la infraestructura, la Unión Europea aumentará el límite del 15% de la financiación PHARE se acordó en Copenhague el 25%.

Se invita al BEI a desarrollar sus operaciones crediticias dentro de sus préstamos garantizados techo, especialmente en el área de la inversión en infraestructura, como una contribución a la preparación de la adhesión. Se debe, siempre que sea posible, explorar las posibilidades de una cooperación estrecha con los programas PHARE y las instituciones financieras internacionales.

## XII. cooperación y la promoción de la "buena vecindad" Intra-regional

Para el éxito de esta estrategia, la cooperación intra-regional entre los propios y de sus vecinos inmediatos países asociados es de particular importancia. El Pacto de Estabilidad enfatiza estos aspectos desde los ángulos políticos y de seguridad y muchos ejemplos prácticos de cooperación entre países vecinos son financiados con el programa PHARE. Esta cooperación también es importante para promover el desarrollo económico regional.

La UE anima a los países asociados para ampliar la relación bilateral de libre comercio que cada uno tiene con la Unión para sus relaciones con los otros. En este contexto se mueve para crear un punto Europea de Libre Comercio con Centroamérica y en la dirección correcta.

Para promover aún más la cooperación intra-regional que contribuirá a la realización del Pacto de Estabilidad, la UE hará lo siguiente:

- Poner en marcha una nueva iniciativa para promover el comercio en la región. Esto incluirá el apoyo a la introducción de una legislación comercial moderna en su caso, la transferencia de la Unión Europea el know-how en la promoción de exportaciones y la comercialización, el apoyo a la difusión de normas de la Unión Europea y la asistencia técnica para el desarrollo de los planes de seguros de exportación y de garantía;

- Establecer un programa de cooperación regional y de "buena vecindad", de conformidad con las disposiciones acordadas por el Consejo de Asuntos Generales el 31 de octubre, para promover la cooperación de varios países plurianual en la tierra y en las regiones fronterizas marítimas que abarca la Unión Europea y los PECO, PECO-PECO y PECO-CEI países en áreas como el transporte, los servicios públicos, medio ambiente, desarrollo económico, los recursos humanos y la agricultura. Se utilizará para cofinanciar acciones con InterReg largo de las fronteras entre la UE y los PECO. En las asignaciones entre los países elegibles debido se tendrá en cuenta la necesidad de no reducir los esfuerzos ya previstos para las regiones limítrofes de la Comunidad actual. En determinadas circunstancias, las subvenciones de este fondo se pueden combinar, de forma coherente y eficaz, con fondos del BEI, el BERD y el Banco Mundial para prestar apoyo desembolso sustancial, rápida y coordinada para los proyectos relacionados con la cooperación regional y la "buena vecindad". El Consejo invita a la Comisión a que presente un informe sobre esta cuestión a su debido tiempo antes de que el Pacto de Estabilidad de la reunión;

- Desarrollar un programa para eliminar las demoras en las fronteras.

La Unión Europea, en la decisión de esta estrategia, vuelve a enfatizar el compromiso de la Unión con la adhesión de los países asociados al tiempo que reconoce la magnitud del esfuerzo requerido para los ajustes necesarios en el desarrollo de políticas de la Unión. Esta estrategia está diseñada para ayudar a cumplir con este desafío de implementar el plan de viaje a la adhesión.

AGENDA 2000: POR UNA UNIÓN MÁS FUERTE Y MÁS AMPLIA  
Presentada por la Comisión el 16 de julio de 1997 [COM (97) 2000]  
Comunicado oficial en extracto

Con la adopción de una veintena de medidas legislativas, la Unión completó su proyecto "Agenda 2000" en 1999. La comunicación inicial de la Comisión en la que se basa el proyecto "Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia", se compone de un único marco de trabajo completo que ofrece una visión clara y coherente del futuro de la Unión, en el umbral del siglo 21. Su objetivo principal era preparar la Unión para sus mayores desafíos: el refuerzo de sus políticas y la adhesión de nuevos miembros, dentro de un marco financiero riguroso. Las medidas adoptadas, utilizando la comunicación como base, están en línea con las directrices de la Agenda: el esfuerzo presupuestario se ha consolidado, hay una mayor concentración de los recursos, la aplicación estricta (simplificación y descentralización), una buena preparación para la integración de la nueva Estados miembros.

#### Fondo

El paquete legislativo resultados Agenda 2000 del esfuerzo conjunto de todas las instituciones, sino que fue concebido en el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995. En esa reunión, y con miras a la apertura de negociaciones de adhesión con los países candidatos, los Jefes de Estado y de Gobierno invitaron a la Comisión a que presente sus comentarios sobre las diversas aplicaciones, junto con un documento de conjunto sobre la ampliación. Al mismo tiempo, se invitó a la Comisión a elaborar, sobre la base de un análisis exhaustivo del sistema de financiación de la Unión, una comunicación sobre el futuro marco financiero de la Unión, teniendo en cuenta las perspectivas de ampliación.

La Comunicación "Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia", presentado por la Comisión el 16 de julio de 1997, fue una respuesta integral a estas peticiones. La Comunicación describe, en un solo texto, las perspectivas generales para el desarrollo de la Unión Europea y sus políticas, los problemas horizontales ocasionados por la ampliación y la forma de un futuro marco financiero para los siete primeros años del nuevo milenio, en el contexto de una Unión ampliada. La Comisión formuló al mismo tiempo conocer sus dictámenes sobre las solicitudes de adhesión de los diez países de Europa Central y Oriental.

La Comunicación de la Comisión puso de relieve una serie de prioridades, en particular: la necesidad de mantener la política de cohesión económica y social, para proseguir la reforma de la política agrícola común, para fortalecer las condiciones de crecimiento, empleo y de vida a través de las políticas internas de la Unión y para permitir que la adhesión de nuevos miembros, manteniendo al mismo tiempo la disciplina presupuestaria.

Para traducir estas prioridades en instrumentos legales, el 18 de marzo de 1998, la Comisión presentó propuestas legislativas sobre los diversos temas que figuran en su comunicación. En su reunión en Berlín el 24 de marzo de 1999, el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo político sobre las propuestas de la Comisión, por lo que permite a las instituciones a que sigan examinando el paquete legislativo de la Agenda 2000 y de adoptar las medidas definitivas antes o inmediatamente después de la elección del nuevo Parlamento en junio de 1999.

El paquete resultante de la legislación abarca cuatro áreas principales, estrechamente relacionadas: la reforma de la política agrícola común, reforma de la política estructural, los instrumentos de preadhesión y el nuevo marco financiero. La Comisión también ha propuesto una enmienda a la regulación financiera en las redes transeuropeas. Algunas otras áreas prioritarias contempladas en la Comunicación original de la Comisión - políticas internas, la acción exterior, las reformas administrativas - no requieren de una traducción a medidas legislativas específicas. Tienen, sin embargo, una posición importante en las perspectivas financieras.

## El reto de la ampliación

La perspectiva de la ampliación de la Unión a tomar en diez países de Europa Central y Oriental (Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia) y Chipre fue uno de los principales motivos de las reformas de la Agenda 2000.

En la segunda parte de la Agenda de la comunicación 1997 2000, la Comisión incluyó, junto con sus dictámenes sobre las distintas solicitudes de adhesión, recomendaciones sobre el refuerzo de preparación de los países candidatos a la adhesión.

El elemento principal de este "refuerza la estrategia de preadhesión" - la celebración de las asociaciones para la adhesión con los once países candidatos - ya se implementó en marzo de 1998, dos semanas antes se iniciaron las negociaciones con los seis países en la primera oleada de adherirse (Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia).

Cada asociación tiene la forma de un programa plurianual que comprende, en un solo documento, los compromisos específicos por parte de los países candidatos (en la democracia, la estabilización macroeconómica y la seguridad nuclear), un programa nacional de transposición del acervo de la Comunidad, y la financiación que la Unión empleará para apoyar los preparativos del país solicitante.

Cuando se concluyeron los convenios de adhesión, el Programa Phare fue el principal instrumento financiero a disposición de la Unión para poner en marcha el período de preadhesión de los países candidatos. El programa tiene dos objetivos prioritarios aprobados por el Consejo Europeo de Luxemburgo: la mejora de las capacidades administrativas y legales (30%) y la inversión relacionados con la adopción y aplicación del acervo comunitario (70%). El instrumento de política estructural de preadhesión (ISPA) y el Programa Especial de Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural (SAPARD) se unió a Phare en 1999. Los tres están implicados en las asociaciones para la adhesión celebrados con cada uno de los países candidatos.

Un reglamento horizontal sobre la coordinación de la ayuda a los países candidatos a la adhesión tiene por objeto garantizar la coherencia entre las diferentes formas de ayuda.

Otra de las recomendaciones de la Comisión en su comunicación Agenda 1997 2000 se ha puesto en efecto: mientras que todavía en su fase de pre-adhesión, todos los países candidatos pueden participar en algunos programas comunitarios relativos a la educación, el medio ambiente o la investigación y el desarrollo.

De acuerdo con las conclusiones de los Consejos Europeos de Luxemburgo y Cardiff, la presentación y aplicación del futuro marco financiero hacen una distinción clara entre los gastos de la Unión, ya que actualmente está formado por una parte y los gastos reservados para el futuro los países adherentes, después de la ampliación, por el otro.

CONSEJO EUROPEO DE LUXEMBURGO DE 12 Y 13 DE DICIEMBRE DE 1997  
Conclusiones de la Presidencia (Extracto).

## INTRODUCCIÓN

El Consejo Europeo de Luxemburgo de los días 12 y 13 de diciembre de 1997 constituye un hito histórico para el futuro de la Unión y de Europa entera. El inicio del proceso de ampliación inaugura una nueva era al poner fin definitivamente a las divisiones del pasado. La prolongación, a escala continental, del modelo de integración europea es una garantía de estabilidad y de prosperidad para el futuro.

Paralelamente al inicio del proceso de ampliación, el Consejo Europeo aborda una reflexión de conjunto sobre el desarrollo de la Unión y de sus políticas a fin de buscar respuestas adaptadas a los retos que se perfilan más allá del año 2000. De este modo, la Unión podrá abordar el próximo siglo y hacer frente a la ampliación partiendo de una visión clara y coherente.

El Consejo Europeo adopta una resolución sobre la coordinación de las políticas económicas que garantiza la ultimación de los preparativos para la tercera fase de la Unión económica y monetaria. Por otra parte, comprueba con satisfacción que ya se ha establecido el dispositivo para una acción de la Unión a favor del empleo.

## AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

1. El Consejo Europeo en Luxemburgo toma las decisiones necesarias para iniciar el proceso de ampliación en su conjunto.
2. El objetivo de los próximos años consiste en colocar a los Estados candidatos en situación de adherirse a la Unión y, preparar a la propia Unión para que pueda ampliarse en buenas condiciones. Esta ampliación es un proceso global, inclusivo y evolutivo, que se desarrollará por etapas, en el que cada Estado candidato avanzará a su propio ritmo según su nivel de preparación.
3. La ampliación de la Unión requiere de forma previa un refuerzo y una mejora del funcionamiento de las instituciones conforme a las disposiciones del Tratado de Amsterdam sobre las instituciones.

### La Conferencia Europea

4. El Consejo Europeo decide crear una Conferencia Europea que reunirá a los Estados miembros de la Unión Europea y a los Estados europeos que aspiren a adherirse a la Unión Europea y que compartan con ella sus valores y objetivos internos y externos.
5. Los miembros de la Conferencia deberán compartir un compromiso mutuo a favor de la paz, la seguridad y las relaciones de buena vecindad, el respeto de la soberanía, los principios en los que se funda la Unión Europea, la integridad y la inviolabilidad de las fronteras exteriores y los principios del Derecho internacional, así como un compromiso a favor de la solución de las controversias territoriales por medios pacíficos, en particular recurriendo a la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya. Se invitará a participar en dicha Conferencia a los Estados que suscriban dichos principios, respeten el derecho a acceder a la Unión Europea de cualquier Estado europeo que cumpla los criterios establecidos, y compartan el compromiso de la Unión de construir una Europa liberada de las divisiones y de las dificultades del pasado.
6. Se invitará a participar en dicha Conferencia a los Estados que acepten los criterios y suscriban los principios que se acaban de exponer. La oferta de la UE está dirigida, en un primer momento, a Chipre, a los Estados candidatos de Europa central y oriental y a Turquía.
7. La Conferencia europea será un foro multilateral de consulta política que tendrá por objeto tratar las cuestiones de interés general para los participantes con el fin de desarrollar e intensificar su cooperación en materia de política exterior y de seguridad, de justicia y asuntos de interior y en otros ámbitos de interés común, en particular en materia económica y de cooperación regional.
8. La Presidencia de la Conferencia corresponderá al Estado que presida el Consejo de la Unión Europea. A invitación de la Presidencia, la Conferencia se reunirá una vez al año integrada por los

Jefes de Estado y de Gobierno y por el Presidente de la Comisión y una vez al año a nivel los Ministros de Asuntos Exteriores.

9. La Conferencia celebrará su primera reunión en marzo de 1998 en Londres.

El proceso de adhesión y de negociación

10. El Consejo Europeo examina la situación actual de cada uno de los once Estados candidatos basándose en los dictámenes de la Comisión y en el informe de la Presidencia del Consejo. A la luz de este examen, decide iniciar un proceso de adhesión que incluya a los diez Estados candidatos de Europa central y oriental y a Chipre. Este proceso de adhesión se inscribe en el marco de la aplicación del artículo O del Tratado de la Unión Europea. El Consejo Europeo recuerda que todos estos Estados deben adherirse a la Unión Europea sobre la base de unos mismos criterios y que participan en el proceso de adhesión en las mismas condiciones.

Este proceso -de carácter evolutivo e inclusivo- consta de los elementos que se exponen seguidamente.

a. El dispositivo marco

11. El proceso de adhesión se iniciará el 30 de marzo de 1998 mediante una reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de los quince Estados miembros de la Unión Europea, de los diez Estados candidatos de la Europa central y oriental y de Chipre, mediante la creación de un dispositivo marco único para dichos Estados candidatos.

12. Cuando sea necesario, los Ministros de Asuntos Exteriores de los quince Estados miembros de la Unión Europea se reunirán con sus homólogos de los diez Estados candidatos de Europa central y oriental y de Chipre. Teniendo en cuenta las experiencias del diálogo estructurado, podrá considerarse también la celebración de reuniones técnicas a nivel ministerial.

b. La estrategia de preadhesión reforzada

13. El objetivo de la estrategia de preadhesión reforzada consiste en colocar a todos los Estados candidatos de Europa central y oriental en condiciones de llegar a ser, con el tiempo, miembros de la Unión Europea y, a tal efecto, de alinearse en la mayor medida posible con el acervo de la Unión desde antes de la adhesión. Junto a los Acuerdos europeos que siguen siendo la base de las relaciones de la Unión Europea con dichos Estados, esta estrategia se articula en torno a asociaciones para la adhesión y al refuerzo de la ayuda de preadhesión. Irá acompañada del examen analítico del acervo de la Unión para cada uno de los Estados candidatos por separado.

i) Asociaciones para la adhesión

14. La asociación para la adhesión es un nuevo instrumento que constituye el eje básico de la estrategia de preadhesión reforzada al movilizar todas las formas de asistencia a los Estados candidatos de Europa central y oriental en un marco único.

15. Este marco único incluirá, para cada candidato y de forma detallada, por un lado, las prioridades que deben seguirse en lo que respecta a la asimilación del acervo de la Unión y, por otro, los medios financieros, en particular PHARE, disponibles a tal efecto. En este contexto, las intervenciones financieras se harían en función de los progresos de los Estados candidatos y, de modo más específico, al cumplimiento del programa para la asimilación del acervo.

16. El Consejo decidirá por unanimidad sobre el establecimiento de un sistema de asociaciones como elemento clave de la estrategia de preadhesión. Sobre dicha base decidirá a continuación, por mayoría cualificada y a más tardar el 15 de marzo de 1998, acerca de los principios, las prioridades, los objetivos intermedios, las adaptaciones significativas, así como acerca de las condicionalidades de cada asociación particular. Cuando en un Estado candidato no se cumpla un elemento esencial para la continuación de la ayuda de preadhesión, el Consejo tomará, conforme al mismo procedimiento, las medidas adecuadas.

ii) Refuerzo de la ayuda de preadhesión

17. La ayuda de preadhesión se incrementará sustancialmente y, como complemento del programa PHARE, que ya está orientado hacia las prioridades relacionadas con la adhesión, comprenderá a partir del año 2000 ayudas para el sector agrario y un instrumento estructural que favorecerá acciones similares a las del Fondo de cohesión.

El apoyo financiero a los Estados incluidos en el proceso de ampliación se basará, por lo que respecta al reparto de la ayuda, en el principio de igualdad de trato, con independencia de su fecha de adhesión, prestándose especial atención a aquellos Estados que más la necesiten. A este respecto, el Consejo Europeo se congratula de que la Comisión haya previsto la creación de un mecanismo de recuperación.

18. Sin perjuicio de las decisiones relativas a las perspectivas financieras 2000-2006, el programa PHARE se basará en la perspectiva de la adhesión fijándose dos objetivos prioritarios, a saber, el refuerzo de la capacidad administrativa y judicial (aproximadamente el 30% de la dotación) y el de las inversiones relacionadas con la asimilación y la aplicación del acervo (aproximadamente el 70%).

19. Se abrirán a la participación de los Estados candidatos determinados programas comunitarios (como por ejemplo en materia de educación, de formación y de investigación), lo que les permitirá familiarizarse con las políticas y métodos de trabajo de la Unión. Esta participación deberá ser decidida caso por caso, y cada Estado candidato deberá aportar una contribución financiera propia que aumentará progresivamente. Podrá seguir a cargo de PHARE, en caso de que sea necesario, una parte de la financiación de la contribución nacional de los Estados candidatos. Dicha financiación deberá quedar fijada alrededor del 10% de la dotación PHARE, al margen de la participación en el programa marco de investigación y desarrollo.

20. Los Estados candidatos deberían poder participar, en calidad de observadores y para los aspectos que les afecten, en los comités encargados del seguimiento de los programas a los que contribuyan financieramente, con arreglo a modalidades concretas y adaptadas a cada caso.

21. Los Estados candidatos podrán participar en agencias comunitarias conforme a decisiones adoptadas caso por caso.

22. La estrategia de preadhesión particular para Chipre se basará en:

- la participación en determinadas acciones específicas, en particular en los ámbitos del refuerzo de la capacidad administrativa y judicial, así como en el ámbito de la Justicia y Asuntos de Interior;
- la participación en determinados programas y en determinadas agencias comunitarias (a semejanza del enfoque seguido para los otros Estados candidatos);
- la utilización de la asistencia técnica ofrecida por TAIEX (Oficina de Asistencia Técnica e Intercambio de Información).

#### c. Los dictámenes de la Comisión y las negociaciones de adhesión

23. Los dictámenes de la Comisión sobre los Estados candidatos constituyen un buen análisis de conjunto de la situación de cada Estado candidato a la luz de los criterios de adhesión fijados por el Consejo Europeo de Copenhague. La perspectiva de adhesión constituye un incentivo sin igual para que los candidatos aceleren la aplicación de políticas conformes al acervo de la Unión. La adaptación de su legislación al acervo de la Unión es un elemento necesario, pero no suficiente, puesto que también será preciso garantizar su aplicación práctica.

24. El Consejo Europeo destaca la relación existente entre la continua nivelación de los Estados candidatos en las políticas sectoriales, en particular el mercado interior y las políticas afines, y el funcionamiento armonioso de las políticas comunitarias tras la adhesión.

25. El respeto de los criterios políticos de Copenhague constituye una condición previa a la apertura de toda negociación de adhesión. Los criterios económicos y la capacidad para asumir las obligaciones derivadas de la adhesión han sido y deberán ser apreciados con una perspectiva de futuro y de una manera dinámica.

26. La decisión de entablar negociaciones no implica que éstas vayan a concluir al mismo tiempo. Su conclusión y la subsiguiente adhesión de los diferentes Estados candidatos dependerán del cumplimiento por parte de cada uno de ellos de los criterios de Copenhague y de la capacidad de la Unión para asimilar nuevos miembros.

27. El Consejo Europeo decide convocar, en la primavera de 1998, conferencias intergubernamentales bilaterales para iniciar las negociaciones con Chipre, Hungría, Polonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia sobre las condiciones para su admisión en la Unión y las adaptaciones de los Tratados que

entraña esta admisión. Estas negociaciones se basarán en el marco general de negociación del que tomó nota el Consejo el 8 de diciembre de 1997.

De forma simultánea, se agilizará la preparación de las negociaciones con Rumania, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Bulgaria en particular mediante un examen analítico del acervo de la Unión. Esta preparación podrá también abordarse en reuniones bilaterales a nivel ministerial con los Estados miembros de la Unión.

28. La adhesión de Chipre debería beneficiar a todas las comunidades y contribuir a la paz civil y a la reconciliación. Las negociaciones de adhesión contribuirán de forma positiva a la búsqueda de una solución política del problema chipriota mediante conversaciones bajo la égida de las Naciones Unidas que deben seguir adelante, con vistas a la creación de una federación bicomunitaria y bizonal.

En este contexto, el Consejo Europeo solicita que se plasme en la práctica la voluntad del Gobierno de Chipre de incluir a representantes de la Comunidad turcochipriota en la delegación para las negociaciones de adhesión. La Presidencia y la Comisión establecerán los contactos necesarios para hacer efectiva esta solicitud.

#### d. Procedimiento de seguimiento

29. El examen de los progresos realizados por cada Estado candidato de Europa central y oriental en el camino de la adhesión con respecto a los criterios de Copenhague, y en particular, al ritmo de asimilación del acervo de la Unión, dará lugar para cada uno de ellos a informes periódicos de la Comisión al Consejo acompañados, en su caso, de recomendaciones para la apertura de conferencias intergubernamentales bilaterales, y ello desde finales del año 1998. Con carácter previo a dichos informes anuales, el funcionamiento de las asociaciones para la adhesión y el estado de la asimilación del acervo se examinarán con cada Estado candidato en el marco de los órganos de los Acuerdos Europeos. Los informes de la Comisión servirán de base para adoptar en el marco del Consejo las decisiones necesarias sobre el desarrollo de las negociaciones de adhesión o sobre su ampliación a otros candidatos. En este contexto la Comisión seguirá aplicando el método utilizado en la Agenda 2000 para la evaluación de la capacidad de los Estados candidatos de cumplir los criterios económicos y asumir las obligaciones resultantes de la adhesión.

30. Será conveniente mantener un planteamiento dinámico en la evaluación de los progresos realizados por los Estados candidatos en el marco de los informes periódicos que la Comisión someterá al Consejo.

#### Una estrategia europea para Turquía

31. El Consejo Europeo confirma la capacidad de Turquía para adherirse a la Unión Europea. Será juzgada conforme a los mismos criterios que se aplican a los demás Estados candidatos. Si bien las condiciones políticas y económicas que permiten contemplar negociaciones de adhesión no se cumplen, el Consejo Europeo considera que ha de definirse una estrategia para preparar a Turquía a la adhesión mediante una aproximación de Turquía a la Unión Europea en todos los ámbitos.

32. Esta estrategia debería consistir en:

- el desarrollo de las potencialidades del Acuerdo de Ankara,
- la intensificación de la Unión aduanera,
- la aplicación de la cooperación financiera,
- la aproximación de las legislaciones y asimilación del acervo de la Unión y
- la participación, que se decidirá caso por caso, en determinados programas y en determinadas agencias por analogía con lo previsto en los puntos 19 y 21.

33. El Consejo de Asociación volverá a examinar esta estrategia basándose en particular en el artículo 28 del Acuerdo de asociación y a la luz de los criterios de Copenhague y de la posición adoptada por el Consejo el 29 de abril de 1997.

34. Además, la participación en la Conferencia Europea permitirá a los Estados miembros de la Unión Europea y a Turquía reforzar su diálogo y cooperación en ámbitos de interés común.

35. El Consejo Europeo recuerda que la intensificación de los lazos de Turquía con la Unión Europea también depende de la continuación de las reformas políticas y económicas que ese Estado ha emprendido, en particular en lo relativo al ajuste de las normas y prácticas en materia de derechos humanos con las vigentes en la Unión Europea, al respeto de las minorías y su protección, el establecimiento de relaciones satisfactorias y estables entre Grecia y Turquía; a la resolución de

litigios, en particular por vía judicial, y especialmente recurriendo al Tribunal Internacional de Justicia; así como al apoyo a las negociaciones realizadas bajo la égida de la ONU para alcanzar una solución política en Chipre basada en las Resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

36. El Consejo Europeo hace suyas las orientaciones alcanzadas en el Consejo de Asuntos Generales de 24 de noviembre de 1997 sobre el futuro de las relaciones entre la Unión y Turquía e invita a la Comisión a que formule las propuestas adecuadas.

#### EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN: AGENDA 2000

37. El Consejo Europeo saluda la comunicación de la Comisión sobre la Agenda 2000 relativa al desarrollo de las políticas de la Unión y al futuro marco financiero. Confirma la necesidad de asegurarse, con anterioridad a la ampliación, de que la Unión sea capaz de hacer frente a la misma en las mejores condiciones introduciendo en sus políticas y en la financiación de estas últimas las adaptaciones que se consideren necesarias, y teniendo en cuenta que es indispensable elaborar un marco financiero para las políticas de la Unión. El imperativo de disciplina presupuestaria y de eficacia de los gastos deberá prevalecer a nivel de la Unión tal como prevalece a nivel de los Estados miembros.

38. El Consejo Europeo considera que las propuestas de la Comisión que figuran en la Agenda 2000 constituyen una buena base de trabajo para proseguir las negociaciones con vistas a un acuerdo sobre las políticas de la Unión y el marco financiero. Invita a la Comisión a que presente sus propuestas sobre todos estos aspectos a la mayor brevedad y teniendo en cuenta los primeros debates y las presentes orientaciones. El Consejo Europeo toma nota de la intención de la Comisión de presentar su informe sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios a más tardar en otoño de 1998.

39. Por motivos de transparencia, es preciso realizar una clara distinción en la presentación y la puesta en práctica del futuro marco financiero, entre los gastos que corresponden a la Unión en su composición actual y los reservados a los futuros miembros, en concepto de ayuda de preadhesión o para la propia adhesión.

## Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea

A5-0064/2000

Resolución del Parlamento Europeo sobre la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (C5-0058/1999 - 1999/2064(COS))

El Parlamento Europeo,

- Vista la decisión del Consejo Europeo sobre la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (C5-0058/1999),
  - Considerando su función de representante de los pueblos de la Unión Europea,
  - Considerando que la Unión debe "reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros mediante la creación de una ciudadanía de la Unión" (artículo 2 del Tratado UE),
  - Considerando que la Unión debe respetar los derechos fundamentales "tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario" (artículo 6 del Tratado UE),
  - Vistos el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948 en París,
  - Considerando sus numerosas iniciativas en el ámbito de los derechos fundamentales y de los ciudadanos, en particular su Resolución de 12 de abril de 1989 sobre la Declaración de los derechos y libertades fundamentales de 12 de abril de 1989<sup>1</sup>
  - Considerando sus iniciativas en favor de una Constitución de la Unión Europea, en particular su Resolución de 12 de diciembre de 1990 sobre los fundamentos constitucionales de la Unión Europea<sup>2</sup>, y su Resolución de 10 de febrero de 1994 sobre la Constitución de la Unión Europea<sup>3</sup>
  - Vistas las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia y las del Consejo de Tampere,
  - Vista su Resolución de 16 de septiembre de 1999 sobre la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales<sup>4</sup>
  - Vista su Resolución de 27 de octubre de 1999 sobre el Consejo Europeo de Tampere<sup>5</sup>
  - Visto el acto de constitución de la Convención competente para la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que tuvo lugar el 17 de diciembre de 1999 en Bruselas,
  - Visto el apartado 1 del artículo 47 de su Reglamento,
  - Visto el informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales y las opiniones de la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior y de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades (A5-0064/2000),
- A. Considerando que "la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho" (artículo 6 del Tratado UE),
- B. Considerando que la realización de "una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa" (artículo 1 del Tratado UE) y el mantenimiento y desarrollo de la Unión como "espacio de libertad, seguridad y justicia" (artículo 2 del Tratado UE) se fundamentan en el respeto general y pleno de la dignidad del ser humano, que es única, igual para todos e inviolable,

C. Considerando que la Unión debe respetar "los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y de los principios generales del Derecho comunitario" (artículo 6 del Tratado UE),

D. Considerando que determinados derechos específicos ya se encuentran consagrados en los Tratados,

E. Considerando que los derechos, las libertades fundamentales que resultan necesariamente del reconocimiento de la dignidad humana requieren una protección jurídica amplia y efectiva y garantías jurídicas eficaces,

F. Considerando que la primacía del Derecho de la Unión y los amplios poderes de sus instituciones frente a los individuos hacen necesario reforzar la protección de los derechos fundamentales a escala de la Unión Europea,

G. Considerando que el desarrollo de las competencias de la Unión y de la Comunidad Europea, en particular en los ámbitos sensibles de la seguridad interior, a la vista de los limitados controles parlamentario y jurisdiccional existentes en este ámbito ponen de manifiesto la urgente necesidad de una Carta Europea de los Derechos Fundamentales,

H. Considerando que es necesario velar por que el desarrollo de la Unión no se traduzca en un desequilibrio entre el objetivo de la seguridad y los principios de la libertad y del Derecho,

I. Considerando que, en el marco tanto del Tratado de la Unión y como del Derecho comunitario, los derechos fundamentales pueden verse restringidos sin aprobación parlamentaria, aunque esto contradiga a las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros,

J. Considerando que, aun cuando haya limitaciones autorizadas de los derechos fundamentales, no se podrá modificar en ningún caso su contenido fundamental,

K. Considerando que el aspecto económico de la integración europea debe completarse en lo sucesivo con una verdadera unión política, democrática y social,

L. Considerando que se deben reforzar y desarrollar los derechos sociales fundamentales a escala de la Unión Europea,

M. Considerando que la política exterior y de seguridad común de la Unión, en la perspectiva de la defensa común debe ser acorde con los derechos fundamentales,

N. Considerando que el desarrollo en ámbitos como el de la biotecnología o el de la tecnología de la información puede dar lugar a nuevos conflictos en materia de derechos fundamentales que conviene resolver sobre la base de un consenso europeo en el ámbito de los derechos fundamentales y que un consenso a nivel europeo sobre los derechos fundamentales significa una contribución importante a una solución global del problema;

O. Considerando que existen indicios preocupantes del aumento del racismo y la xenofobia,

P. Considerando que es importante que la Unión Europea y sus Estados miembros, al tiempo que respetan el papel de todas lenguas nacionales, atiendan a la protección de la diversidad de lenguas y culturas en Europa, en especial las regionales y las minoritarias, y que a tal efecto garanticen a los ciudadanos de la Unión, mediante los canales de apoyo adecuados, el mantenimiento y desarrollo de las lenguas y culturas que les son propias tanto en el ámbito privado como en el público,

Q. Considerando que se ha de mantener el derecho de toda persona al asilo, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados,

R. Considerando que una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, al igual que las disposiciones nacionales en materia de derechos fundamentales no debe estar en contraposición alguna con el Convenio Europeo de Derechos Humanos,

S. Considerando que la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, tras las necesarias modificaciones del Tratado UE, significaría un paso de gran importancia para el fortalecimiento de la protección de los derechos fundamentales en la Unión,

T. Considerando que la realización de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa está indisolublemente vinculada con la tarea del desarrollo de los derechos fundamentales, los derechos de los ciudadanos, es decir, los derechos políticos, económicos y sociales asociados a la ciudadanía de la Unión,

U. Considerando que una Carta de los Derechos Fundamentales que se redujera a una proclamación no vinculante y que, además, se limitara a una enumeración de derechos vigentes defraudaría las legítimas expectativas de los ciudadanos,

W. Considerando que la Carta de los Derechos Fundamentales debe concebirse como elemento fundamental de un proceso necesario para dotar a la Unión Europea de una Constitución,

1. Acoge favorablemente la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que contribuirá a definir un patrimonio colectivo de valores y principios, así como un sistema compartido de derechos fundamentales, dentro del cual se reconocerán los ciudadanos y podrán extraer su inspiración las políticas de la Unión, tanto en su propio seno como frente a países terceros, y se congratula en consecuencia de los progresos realizados desde la celebración del Consejo Europeo de Tampere, en particular la creación de la Convención constituida por representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno, del Parlamento Europeo, de los Parlamentos de los Estados miembros y de la Comisión;

2. Constata que, el establecimiento de un catálogo europeo vinculante de derechos fundamentales, confiere al proceso de integración europea un fundamento jurídico y ético más sólido, clarifica la base común que existe en lo que se refiere al Estado de derecho y aporta mayor transparencia y claridad para el ciudadano;

3. Expresa su pleno apoyo a la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea;

4. Señala que el reconocimiento y la definición jurídica de los derechos fundamentales y de los derechos de los ciudadanos constituyen misiones esenciales de los Parlamentos;

5. Invita a su delegación en la Convención encargada de la elaboración del proyecto de Carta a defender activamente las recomendaciones de la presente resolución;

6. Se propone decidir en el momento oportuno, mediante votación en sesión plenaria, sobre la aprobación de la Carta y juzga conveniente dar a conocer con la necesaria antelación sus objetivos en relación con la Carta de los Derechos Fundamentales, tal como se expresan a continuación;

7. Manifiesta con toda claridad que subordina en un grado muy elevado su aprobación definitiva de una Carta de los Derechos Fundamentales al cumplimiento de las siguientes condiciones:

a. La Carta debe adquirir pleno carácter vinculante mediante su inclusión en el Tratado de la Unión Europea;

b. Toda enmienda a la Carta ha de someterse al mismo procedimiento aplicado a su elaboración, incluyendo el derecho formal de dictamen conforme del Parlamento Europeo;

c. Debe incluir una cláusula de reserva que exija la aprobación del Parlamento para cualquier restricción de los derechos fundamentales, cualesquiera que sean las circunstancias;

d. Debe incluir una cláusula en la que se precise que ninguna de sus disposiciones podrá ser interpretada de forma restrictiva en relación con la protección garantizada por el apartado 2 del artículo 6 del Tratado Unión Europea;

e. Debe incluir derechos fundamentales como el derecho de asociación sindical y el derecho de huelga;

f. Debe proclamar la indivisibilidad de los derechos fundamentales, incluyendo en su ámbito de aplicación a todas las instituciones y órganos de la Unión Europea y todas las políticas de la misma, incluidas las del segundo y tercer pilar, en el marco de las competencias y funciones que le han sido atribuidas por los Tratados;

g. Debe tener fuerza vinculante para los Estados miembros al aplicar o transponer las disposiciones de Derecho comunitario;

- h. Debe poseer un carácter innovador, ofreciendo protección jurídica a todas las personas en la Unión Europea frente a las nuevas amenazas que pesan sobre los derechos fundamentales, como por ejemplo en los ámbitos de las tecnologías de la información y de la biotecnología y confirme como parte integrante de los derechos fundamentales, particularmente los derechos de la mujer, la cláusula general de no discriminación y la protección del medio ambiente;
8. Acuerda organizar un coloquio científico, con objeto de asesorar al Parlamento, y celebrar audiencias públicas con representantes de la sociedad civil;
9. Se propone apoyar enérgicamente toda iniciativa para un amplio debate social en los Estados miembros en el que participen los interlocutores sociales, las ONG y otros representantes de la sociedad civil;
10. Desea que se reconozca la contribución que las organizaciones de la sociedad civil pueden aportar al proceso de elaboración de la Carta;
11. Propone que se conceda a los Estados candidatos a la adhesión el estatuto de observadores en la Convención encargada de la elaboración de la Carta y que se establezca un diálogo permanente con dichos Estados en el marco de la Conferencia Europea;
12. Hace hincapié en que la Carta no debe sustituir o debilitar las disposiciones de los Estados miembros en materia de derechos fundamentales ni menoscabar la eficacia de las mismas;
13. Manifiesta su apoyo al acuerdo de la Convención de que se elabore la Carta partiendo del supuesto de que ésta poseerá plena eficacia jurídica;
14. Subraya la necesidad de incluir en la Carta, junto a los derechos que ya están consagrados en el Tratado Unión Europea, las normas aplicables a la Unión de los convenios internacionales firmados por los Estados miembros en el marco de las Naciones Unidas, del Consejo de Europa, de la Organización Internacional del Trabajo y de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa;
15. Pide a la Conferencia Intergubernamental que:
- a) incluya en su orden del día la incorporación al Tratado de la Unión Europea de la Carta de los Derechos Fundamentales, teniendo en cuenta el papel fundamental que juega en la realización de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa;
  - b) haga posible que la Unión se adhiera al Convenio Europeo de Derechos Humanos con objeto de establecer una estrecha colaboración con el Consejo de Europa para evitar por todos los medios adecuados posibles conflictos o solapamientos entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos;
  - c) añada la mención de la Carta social europea y de los convenios esenciales de la OIT y de las Naciones Unidas a la referencia del Convenio europeo de los derechos humanos a que se refiere el artículo 6 del TUE;
  - d) permitir a todas las personas que se encuentran bajo su protección poder recurrir ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ampliando los mecanismos de control jurisdiccional actualmente vigentes;
16. Encarga a su Presidenta que transmita la presente resolución a la Convención encargada de la elaboración de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, a la Conferencia Intergubernamental, al Consejo, a los Parlamentos de los Estados miembros, a la Comisión, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y al Tribunal Europeo de los Derechos Humanos.

1 D. O. C 120 de 16.5.1989, pág. 51.

2 D. O. C 19 de 28.1.1991, pág. 65.

3 D. O. C 61 de 28.2.1994, pág. 155.

4 D. O. C 54 de 25.2.2000, pág. 93.

5 Textos aprobados de esa fecha, punto 15.- Considerando la importancia sobresaliente de la próxima ampliación de la Unión y de la Conferencia Intergubernamental.

CONSEJO EUROPEO DE NIZA  
CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA  
Niza, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000

1. El Consejo Europeo se ha reunido en Niza los días 7, 8 y 9 de diciembre. Los trabajos se han iniciado con un cambio de impresiones con la Presidenta del Parlamento Europeo, D.<sup>a</sup> Nicole Fontaine, sobre los principales temas objeto de debate.

## I. CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

2. El Consejo Europeo se congratula de la proclamación conjunta por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión de la Carta de los Derechos Fundamentales, que reúne en un solo texto los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y de sociedad enunciados hasta la fecha en distintas fuentes internacionales, europeas o nacionales. El Consejo Europeo desea que la Carta goce de la máxima difusión posible entre los ciudadanos de la Unión. De conformidad con las conclusiones de Colonia, la cuestión del alcance de la Carta se examinará posteriormente.

### Funcionamiento de las Instituciones

3. El Consejo Europeo recuerda la importancia de que se apliquen las recomendaciones operativas referentes al funcionamiento del Consejo que se adoptaron en el Consejo Europeo de Helsinki, y toma nota del informe sobre el nuevo procedimiento de codecisión. Además, recuerda su compromiso de apoyar la reforma administrativa de la Comisión. Ha tomado nota con satisfacción de las medidas aprobadas por el Consejo y la Comisión para mejorar la eficacia de la actuación exterior de la Unión.

## II. AMPLIACIÓN

4. El Consejo Europeo reitera la trascendencia histórica del proceso de ampliación de la Unión Europea y la primacía política que otorga a su éxito. A este respecto, se congratula de la intensificación de las negociaciones de adhesión con los países candidatos, lo que ha permitido realizar progresos muy importantes, sobre todo en los últimos meses.

5. El Consejo Europeo considera que ha llegado el momento de imprimir un nuevo impulso a este proceso. Suscribe las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales del 4 de diciembre de 2000 sobre la estrategia propuesta por la Comisión. Toma nota con satisfacción de que en las conclusiones del Consejo se reafirman el principio de diferenciación, basado en los méritos de cada país candidato, y la posibilidad de recuperación. El plan de trabajo para los próximos dieciocho meses facilitará la continuación de las negociaciones, teniendo presente que los países mejor preparados conservan la posibilidad de avanzar más deprisa.

6. El Consejo Europeo considera que esta estrategia, junto con la conclusión de la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional, permitirá que la Unión, de conformidad con el objetivo fijado por el Consejo Europeo de Helsinki, se encuentre en condiciones de acoger, a partir de finales de 2002, a los nuevos Estados miembros que estén preparados, con la esperanza de que puedan participar en las próximas elecciones al Parlamento Europeo. El Consejo Europeo evaluará en junio de 2001, en Göteborg, los avances conseguidos en la aplicación de esta nueva estrategia, con el fin de facilitar las orientaciones necesarias para concluir con éxito este proceso.

7. El Consejo Europeo manifiesta su satisfacción por los esfuerzos realizados por los países candidatos para aplicar las condiciones que permitan la asimilación, el establecimiento y la aplicación efectiva del acervo. Se invita a los países candidatos a que prosigan y aceleren las reformas necesarias para prepararse para la adhesión, en especial en lo que respecta al refuerzo de sus capacidades administrativas, con el fin de poder ingresar en la Unión lo más rápidamente posible. El Consejo Europeo invita a la Comisión a proponer un programa para las regiones fronterizas con la finalidad de reforzar su competitividad económica.

8. El Consejo Europeo toma nota del informe del Consejo sobre la estrategia de tipos de cambio de los países candidatos, en el que se define la estrategia de tipos de cambio compatible con la adhesión a la Unión, la participación en el mecanismo de tipo de cambio y, por último, la adopción del euro. También acoge favorablemente el establecimiento de un diálogo económico y financiero con los países candidatos.

9. El Consejo Europeo acoge favorablemente los avances realizados en el Consejo del 4 de diciembre de 2000 con respecto a la aplicación de la estrategia de preadhesión relativa a Turquía y se congratula del acuerdo sobre el Reglamento marco y la Asociación para la Adhesión. Destaca la importancia que tiene este documento para el acercamiento entre la Unión y Turquía por la vía que abrieron las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki. Se invita a Turquía a que presente rápidamente su programa nacional de adopción del acervo y a que lo base en la Asociación para la Adhesión.

10. La reunión de la Conferencia Europea de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada el 7 de diciembre ha permitido mantener un amplio cambio de impresiones acerca de la reforma de las instituciones y el funcionamiento de la Unión Europea a más largo plazo. El Consejo Europeo considera que la Conferencia Europea constituye un marco útil para el diálogo entre los Estados miembros de la Unión y los países que aspiran a la adhesión, y propone que se invite, en calidad de miembros previsibles, a los países del proceso de estabilización y de asociación, así como a los países de la AELC.

*Jose Manuel Barroso*  
*President of the European Commission*

Brussels,  
PRES – Ares (2011)

*Dear Prime Minister,*

*Thank you very much for your letter of 21 November requesting precautionary EU support, to be coordinated with support from the IMF, and for your letter of 5 December which arrived just in time before the European Council. I regret to note the lack of consultation with the Commission and Economic and Financial Committee, prior to asking IMF assistance. This is not in line with standard procedures and does not contribute to creating atmosphere of trust and predictability.*

*Nevertheless, the Commission responded positively to the request of your government to hold discussions about the support already in December, in order to prepare ground for formal talks scheduled for the beginning of January 2012. However, the talks had to be interrupted, given the lack of assurance on the side of Minister Fellegi that the adoption of two cardinal laws – Magyar Nemzeti (MNB) bill, and Financial Stability Law – would be postponed till we are certain they are compatible with the EU law.*

*These laws contain provisions which could be in contradiction with the Treaty and interfere with previously issued European policy advice. The Commission has serious doubts on the compatibility of the current version of the Magyar Nemzeti Bank (MNB) bill with Article 130 of the Treaty on the Functioning of the European Union. I also regret that the last drafts of these laws have not been subject to a consultation with the ECB which repeatedly expressed its concerns.*

*If the laws adopted are incompatible with the EU legislation, they will need to be changed. This creates atmosphere of instability. I would strongly advise you to withdraw the two cardinal laws (on the MNB and the financial stability law) from Parliament. Let us then work together to make sure they are compatible with the EU law.*

*H.E.*  
*Mr Viktor ORBÁN*  
*Prime Minister*  
*HUNGARY*

*J..*

*Let me add one more general point. I agree with you that we should always take into account a wider context of the recent financial turbulences in Europe, but the origin of Hungary's economic and financial troubles predominantly lies in the domestic policy decisions and measures. Therefore, a possible programme should carry appropriate policy conditionality. I fully share the ideas outlined and endorsed in the discussion of the Economic and Financial Committee include compliance with the Stability and Growth Pact and other issues related to central bank independence, the financial sector, fiscal governance, Country Specific Recommendations, and consultation on policy initiatives. Further conditions may be considered during the negotiation phase.*

*I hope that on this basis the talks about precautionary assistance could be renewed. I am looking forward to a fruitful co-operation with you on these matters.*

*Yours faithfully,*

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large initial 'J' followed by a long, sweeping horizontal line that ends in a small hook.

*José Manuel BARROSO*

Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de julio de 2013, sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría (tras la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2012) (2012/2130(INI))

El Parlamento Europeo,

– Visto el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que establece los valores en que se fundamenta la Unión,

– Vistos los artículos 3, 4, 6 y 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE), los artículos 49, 56, 114, 167 y 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH),

– Vista su Resolución de 16 de febrero de 2012 sobre los recientes acontecimientos políticos en Hungría (1) , en la que el Parlamento Europeo encargó a su Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior que, en cooperación con la Comisión Europea, el Consejo de Europa y la Comisión de Venecia, controlase si se han seguido las recomendaciones establecidas en dicha Resolución y cómo se ha hecho, y presentase sus conclusiones en un informe,

– Vistas sus Resoluciones de 10 de marzo de 2011, sobre la Ley de Medios de Comunicación húngara (2), y de 5 de julio de 2011, sobre la Constitución Húngara revisada (3),

– Vista su Resolución de 15 de diciembre de 2010 sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2009): aplicación efectiva tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (4),

– Vista su Resolución de 12 de diciembre de 2012 sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2010-2011) (5),

– Vista la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea titulada «Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión» (COM (2003)0606),

– Vistas las declaraciones del Consejo y la Comisión en el debate celebrado en el Pleno del Parlamento Europeo el 18 de enero de 2012 sobre los acontecimientos políticos recientes en Hungría,

– Vistas las declaraciones del primer ministro húngaro Viktor Orbán, quien se dirigió al Parlamento Europeo el 18 de enero de 2012 en el debate celebrado en el Pleno sobre los acontecimientos políticos recientes en Hungría,

– Vista la audiencia celebrada el 9 de febrero de 2012 por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior,

– Visto el informe de una delegación de diputados al Parlamento Europeo sobre su visita a Budapest del 24 al 26 de septiembre de 2012,

– Vistos los documentos de trabajo sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría (tras la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero

de 2012) que incluyen los documentos de trabajo nº 1 – Independencia del poder judicial, nº 2 – Principios fundamentales y derechos fundamentales, nº 3 – Legislación relativa a los medios de comunicación, nº 4 – Los principios de la democracia y del Estado de Derecho, y nº 5 – Observaciones finales del ponente, que se debatieron en la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior los días 10 de julio de 2012, 20 de septiembre de 2012, 22 de enero de 2013, 7 de marzo de 2013 y 8 de abril de 2013 respectivamente, así como los comentarios del Gobierno húngaro al respecto,

– Vistas la Ley Fundamental de Hungría, aprobada el 18 de abril de 2011 por la Asamblea Nacional húngara y que entró en vigor el 1 de enero de 2012 (en lo sucesivo «la Ley Fundamental»), y las disposiciones transitorias de la Ley Fundamental de Hungría, aprobadas el 30 de diciembre de 2011 por la Asamblea Nacional y que también entraron en vigor el 1 de enero de 2012 (en lo sucesivo «las disposiciones transitorias»),

– Vista la Primera Enmienda de la Ley Fundamental, presentada por el ministro de Economía Nacional el 17 de abril de 2012 y aprobada por la Asamblea Nacional húngara el 4 de junio de 2012, por la que se establece que las Disposiciones Transitorias forman parte de la Ley Fundamental,

– Vista la Segunda Enmienda de la Ley Fundamental, presentada el 18 de septiembre de 2012 en forma de proyecto de ley presentado por un diputado a título individual y aprobada por la Asamblea Nacional húngara el 29 de octubre de 2012, por la que se introduce el requisito del registro de los votantes en las Disposiciones Transitorias,

– Vista la Tercera Enmienda de la Ley Fundamental, presentada el 7 de diciembre de 2012, aprobada por la Asamblea Nacional húngara el 21 de diciembre de 2012, y por la que se establece que los límites y condiciones de la adquisición de la propiedad y del uso de tierras cultivables y bosques y las normas que rigen la organización integrada de la producción agrícola se definirán mediante ley orgánica,

– Vista la Cuarta Enmienda de la Ley Fundamental, presentada el 8 de febrero de 2013 en forma de proyecto de ley presentado por un diputado a título individual y aprobada por la Asamblea Nacional húngara el 11 de marzo de 2013, que, entre otras disposiciones, integra en el texto de la Ley Fundamental las Disposiciones Transitorias (con algunas excepciones, incluida la disposición que exige el registro de los votantes), anuladas por el Tribunal Constitucional de Hungría el 28 de diciembre de 2012 por razones de procedimiento (sentencia nº 45/2012), así como las disposiciones restantes de dicho documento que son de carácter realmente transitorio,

– Vista la Ley CXI de 2012 sobre la modificación de la Ley CLXI de 2011 relativa a la organización y la administración de los tribunales y la Ley CLXII de 2011 sobre el estatuto jurídico y la remuneración de los jueces en Hungría,

– Vista la Ley XX de 2013 sobre las enmiendas legislativas relativas a los límites máximos de edad que se aplican a determinadas relaciones jurídicas judiciales,

– Vista la Ley CCVI de 2011 sobre el derecho de libertad de conciencia y religión y el estatuto jurídico de las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas de Hungría (la Ley sobre las iglesias), que fue aprobada el 30 de diciembre de 2011 y entró en vigor el 1 de enero de 2012,

– Vistos los dictámenes CDL(2011)016, CDL(2011)001, CDL-AD(2012)001, CDL-AD(2012)009, CDL-AD(2012)020 y CDL-AD(2012)004 de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) sobre la nueva Constitución de Hungría, sobre tres cuestiones jurídicas derivadas del proceso de elaboración de la nueva Constitución de Hungría, sobre la Ley CLXII de 2011 sobre el estatuto jurídico y la remuneración de los jueces de Hungría y la Ley CLXI de 2011 sobre la organización y la administración de los tribunales de Hungría, sobre la Ley CLI de 2011 sobre el Tribunal Constitucional de Hungría, sobre las leyes orgánicas sobre el poder judicial que fueron modificadas a raíz de la adopción del dictamen CDL-AD(2012)001 sobre Hungría, y sobre la Ley sobre el derecho a la libertad de conciencia y religión y el estatuto jurídico de las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas de Hungría,

– Visto el dictamen conjunto CDL-AD(2012)012 de la Comisión de Venecia y la OSCE/OIDDH sobre la Ley relativa a las elecciones de los diputados a la Asamblea Nacional húngara,

– Vistas las observaciones del Gobierno húngaro CDL(2012)072, CDL(2012)046 y CDL(2012)045 sobre el proyecto de dictamen de la Comisión de Venecia relativo a las leyes orgánicas sobre el poder judicial que fueron modificadas tras la aprobación del Dictamen CDL-AD(2012)001, sobre el proyecto de dictamen conjunto sobre la ley relativa a las elecciones de los diputados a la Asamblea Nacional húngara y sobre el proyecto de dictamen sobre la Ley CLI de 2011 sobre el Tribunal Constitucional de Hungría,

– Vistas las iniciativas emprendidas por el Secretario General del Consejo de Europa, Thorbjørn Jagland, entre las que figuran las recomendaciones sobre el poder judicial recogidas en su carta de 24 de abril de 2012 al Viceprimer Ministro húngaro, Tibor Navracsics,

– Vistas las cartas de respuesta de 10 de mayo de 2012 y de 7 de junio de 2012 del Sr. Navracsics, en las que declaraba la intención de las autoridades húngaras de abordar las recomendaciones formuladas por el Sr. Jagland,

– Vista la carta de 6 de marzo de 2013 del secretario general del Consejo de Europa, Sr. Jagland, al Sr. Navracsics, en la que manifiesta su preocupación por la propuesta de Cuarta Enmienda de la Ley Fundamental y pide el aplazamiento de la votación final, así como la carta de respuesta de 7 de marzo de 2013 del Sr. Navracsics,

– Vista la carta de 6 de marzo de 2013 de los Ministros de Asuntos Exteriores de Alemania, los Países Bajos, Dinamarca y Finlandia al Presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, pidiendo la puesta en marcha de un mecanismo para promover el respeto de los valores fundamentales en los Estados miembros,

– Vista la carta de 8 de marzo de 2013 del Ministro húngaro de Asuntos Exteriores, János Martonyi, a todos sus homólogos de los Estados miembros de la UE en la que explica la finalidad de la Cuarta Enmienda,

– Vista la carta de 8 de marzo de 2013 del Sr. Barroso a Viktor Orbán sobre la preocupación de la Comisión Europea en relación con la Cuarta Enmienda de la Ley Fundamental, y la carta de respuesta del Sr. Orbán al Presidente de la Comisión, de la que se remitieron copias al Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, y al Presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz,

– Vista la declaración conjunta de 11 de marzo de 2013 del presidente Barroso y del secretario general Jagland, en la que reiteran su preocupación en relación con la Cuarta Enmienda de la Ley Fundamental en cuanto al principio del Estado de Derecho; y vista la confirmación del Primer Ministro Orbán en su carta dirigida al Presidente Barroso, de 8 de marzo de 2013, sobre el compromiso total por parte del Gobierno y el parlamento húngaros con las normas y valores europeos,

– Vista la solicitud de un dictamen de la Comisión de Venecia sobre la Cuarta Enmienda de la Ley Fundamental de Hungría, enviada el 13 de marzo de 2013 por el Sr. Martonyi al Sr. Jagland,

– Vistas las declaraciones del Consejo y la Comisión sobre la situación constitucional en Hungría en el debate celebrado en el Pleno del Parlamento Europeo el 17 de abril de 2013,

– Vista la carta de 16 de diciembre de 2011 del comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Thomas Hammberg, al Sr. Martonyi, en la que expresa su preocupación en relación con la nueva Ley húngara sobre el derecho a la libertad de conciencia y religión y sobre el estatuto jurídico de las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas, así como la respuesta del Sr. Martonyi de 12 de enero de 2012,

– Visto el dictamen Comm DH (2011) 10 de 25 de febrero de 2011 del Comisario de Derechos Humanos sobre la legislación relativa a los medios de comunicación a la luz de las normas del Consejo de Europa sobre la libertad de los medios de comunicación, así como las observaciones de 30 de mayo de 2011 del Secretario de Estado húngaro de Comunicación del Gobierno sobre dicho dictamen,

– Vistas las declaraciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) de 15 de febrero de 2012 y de 11 de diciembre de 2012 en las que pedía a Hungría, respectivamente, que reconsiderara la legislación que abre a las autoridades locales la posibilidad de penalizar la situación de carencia de hogar y que respetase la sentencia del Tribunal Constitucional en el sentido de despenalizar dicha situación,

– Vistas las declaraciones de la OIDDH de 15 de marzo de 2013 expresando su preocupación por la aprobación de la Cuarta Enmienda de la Ley Fundamental,

– Visto el procedimiento de infracción en curso en el asunto C-288/12 incoado por la Comisión Europea contra Hungría sobre la legalidad de la finalización del mandato del antiguo Comisario de protección de datos que aún está pendiente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea,

– Vista la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 6 de noviembre de 2012, sobre el adelanto radical en la edad de jubilación de los jueces húngaros; y vista la posterior aprobación de la Ley nº XX de 2013, por la que se modifica la Ley CLXII de 2011 - aprobada por el Parlamento húngaro el 11 de marzo de 2013 - a raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea,

– Vistas las sentencias del Tribunal Constitucional de Hungría de 16 de julio de 2012 (33/2012) sobre el adelanto de la edad de jubilación de los jueces en Hungría, de 28 de diciembre de 2012 (45/2012) sobre las Disposiciones Transitorias de la Ley Fundamental, de 4 de enero de 2013 (1/2013) sobre la Ley sobre el procedimiento electoral, y de 26 de febrero de 2013 (6/2013) sobre la Ley de libertad de religión y el estatuto jurídico de las iglesias,

- Visto el informe de la comisión de seguimiento de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa,

- Vista la Ley LXXII de 2013 sobre la elaboración de nuevas normas y nuevos reglamentos relativos a la supervisión de la seguridad nacional; vista la carta de 27 de mayo de 2013 del Dr. András Zs. Varga dirigida al Dr. András Cser-Palkovics, Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, Jurídicos y Procedimentales del Parlamento húngaro, en que expresa su inquietud ante la legislación adoptada sobre la elaboración de nuevas normas y nuevos reglamentos relativos a la supervisión de la seguridad nacional,

- Vista la evaluación, de próxima publicación, de la Cuarta Enmienda de la Ley Fundamental realizada por la Comisión Europea,

– Visto el artículo 48 de su Reglamento,

– Visto el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (A7-0229/2013),

I - antecedentes y principales cuestiones en juego

Valores comunes europeos

A. Considerando que la Unión Europea se basa en los valores de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, establecidos en el artículo 2 del TUE, y en el respeto inequívoco de los derechos y las libertades fundamentales, consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), así como en el reconocimiento del valor jurídico de dichos derechos, libertades y principios, lo que queda demostrado además con la próxima adhesión de la UE al CEDH de conformidad con el artículo 6, apartado 2, del TUE;

B. Considerando que los valores comunes consagrados en el artículo 2 del TUE constituyen el núcleo de los derechos inherentes a las personas que viven en el territorio de la UE, y en particular a sus ciudadanos, con independencia de su nacionalidad y de su pertenencia cultural o religiosa, y que pueden disfrutar plenamente de esos derechos solo si se respetan los valores y principios fundamentales de la Unión Europea;

C. Considerando que la defensa política y jurídica de los valores consagrados en el artículo 2 del TUE es un fundamento indispensable de nuestra sociedad democrática y, por tanto, todas las instituciones de la UE y los Estados miembros deben asumirlos de forma clara e inequívoca;

D. Considerando que el respeto y el fomento de esos valores comunes son no solo un elemento esencial de la identidad de la Unión Europea, sino también una obligación explícita derivada del artículo 3, apartados 1 y 5, del TUE, y, por lo tanto, una condición sine qua non para ser Estado miembro de la UE y mantener plenamente las prerrogativas de la adhesión;

E. Considerando que las obligaciones a las que están sujetos los países candidatos en virtud de los criterios de Copenhague continúan siendo aplicables a los Estados miembros después de su adhesión a la UE en virtud del artículo 2 del TUE y del principio de

cooperación leal, y que todos los Estados miembros deben ser objeto, por lo tanto, de continuas evaluaciones a fin de verificar el cumplimiento permanente de los valores comunes de la UE;

F. Considerando que el artículo 6, apartado 3, del TUE confirma que los derechos fundamentales, garantizados por el CEDH y derivados de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, constituyen los principios generales del Derecho de la Unión, y que tales derechos son un patrimonio y una fuerza común de los Estados europeos democráticos;

G. Considerando que, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta tiene, de conformidad con el artículo 6 del TUE, el mismo valor jurídico que los Tratados, transformando de esa forma los valores y principios en derechos tangibles y aplicables;

H. Considerando que el artículo 7, apartado 1, del TUE, con arreglo a un procedimiento preciso, faculta a las instituciones de la UE para evaluar si existe un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores comunes contemplados en el artículo 2 y para dialogar a nivel político con el país en cuestión a fin de evitar y reparar las violaciones; que antes de proceder a esta constatación, el Consejo escuchará al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones;

I. Considerando que la limitación a que se refiere el artículo 51, apartado 1, de la Carta no restringe el ámbito de aplicación del artículo 2 del TUE, que el ámbito de aplicación del artículo 7 no se limita a las políticas cubiertas por el Derecho de la UE, y que, por consiguiente, la UE puede intervenir también en caso de violación, o de riesgo claro de violación, de los valores comunes en los ámbitos que son competencia del Estado miembro;

J. Considerando que, de conformidad con el principio de cooperación leal establecido en el artículo 4, apartado 3, del TUE, los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión, incluido el objetivo de respeto y fomento de los valores comunes de la Unión;

K. Considerando que el respeto de los valores comunes de la Unión se compadece con el compromiso de la UE con la diversidad, que queda reflejado en la obligación de la Unión de respetar «la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales», como se establece en el artículo 4, apartado 2, del TUE; considerando que los valores fundamentales europeos contemplados en el artículo 2 del TUE proceden de tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, por lo que no pueden contrariar la obligación contemplada en el artículo 4 del TUE, sino que constituyen la estructura esencial de la Unión Europea, en cuyo marco los Estados miembros pueden salvaguardar y desarrollar su propia identidad nacional;

L. Considerando que, en el marco de los Tratados, el respeto de la «identidad nacional» (artículo 4, apartado 2, del TUE), y de los «distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros» (artículo 67 del TFUE) están vinculados intrínsecamente con los principios de cooperación leal (artículo 4, apartado 3, del TUE), de reconocimiento mutuo (artículos 81 y 82 del TFUE) y, por tanto, de confianza mutua y de respeto de la diversidad cultural y lingüística (artículo 3, apartado 3, del TUE);

M. Considerando que esto significa que una violación de los principios y valores comunes europeos por parte de un Estado miembro no puede justificarse por tradiciones nacionales ni por la expresión de la identidad nacional, cuando dicha violación da lugar al deterioro de los principios y valores que son la esencia de la construcción europea, como los valores democráticos, el Estado de Derecho o el principio de reconocimiento mutuo, por lo que la referencia al artículo 4, apartado 2, del TUE, solo es válida en la medida en que un Estado miembro respete los valores consagrados en el artículo 2 del TUE;

N. Considerando que el objetivo de la Unión de afirmar y promover sus valores en sus relaciones con el resto del mundo, como establece el artículo 3, apartado 4, del TUE, se ve reforzado por la obligación específica de que la acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad y la indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (artículo 21, apartado 1, del TUE);

O. Considerando, por lo tanto, que no solo la credibilidad de los Estados miembros y de la UE en la escena internacional, sino también los objetivos de la Unión en su acción exterior se verían menoscabados si los Estados miembros no tuvieran la capacidad o la voluntad de estar a la altura de las normas de las que ellos mismos se han dotado y que se han comprometido a respetar en los Tratados;

P. Considerando que el respeto por los Estados de miembros del mismo conjunto de valores fundamentales es una condición indispensable para garantizar la confianza mutua y, en consecuencia, el debido funcionamiento del reconocimiento mutuo, que está en el centro de la creación y el desarrollo del mercado interior así como del Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, y que, por lo tanto, cualquier intento de incumplimiento o debilitación de los valores comunes afecta negativamente al conjunto de la construcción del proceso de europeo de integración económica, social y política;

Q. Considerando que los valores comunes establecidos en el artículo 2 del TUE y proclamados en los Preámbulos de los Tratados y de la Carta de los Derechos Fundamentales, y a los que se hace referencia en el Preámbulo del CEDH y en el artículo 3 del Estatuto del Consejo de Europa, requieren una separación de poderes entre instituciones independientes basadas en un sistema de controles y equilibrios que funcione debidamente, y considerando que entre las principales características de estos principios figuran: el respeto de la legalidad, incluido un proceso de promulgación de la legislación transparente, responsable y democrático; la seguridad jurídica; un sistema sólido de democracia representativa basado en elecciones libres y que respete los derechos de la oposición; la supervisión efectiva de la conformidad de la legislación con la Constitución; un Gobierno y una administración eficientes, transparentes, participativos y responsables; un poder judicial independiente e imparcial; medios de comunicación independientes; y el respeto de los derechos fundamentales;

R. Considerando que la Comisión Europea, en aplicación del artículo 17 del TUE, vela por que se apliquen los Tratados y supervisa la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea;

#### Reformas en Hungría

S. Considerando que Hungría fue el primer país excomunista que se adhirió al CEDH y que, como Estado miembro de la UE, fue el primero en ratificar el Tratado de Lisboa el 17 de diciembre de 2007, así como que Hungría desempeñó un papel activo en los trabajos de la

Convención y la Conferencia Intergubernamental en 2003 y 2004, por ejemplo, en la formulación del artículo 2 del TUE, y tomó la iniciativa que se tradujo en la inclusión de los derechos de las personas pertenecientes a minorías;

T. Considerando que, en la historia centenaria de Hungría, la coexistencia pacífica de las distintas nacionalidades y grupos étnicos ha tenido efectos positivos para la riqueza cultural del país y su prosperidad; considerando que conviene recordar a Hungría que debe proseguir esa tradición y tomar medidas con decisión para poner freno a toda tentativa de discriminación contra determinados grupos de población;

U. Considerando que Hungría es también Parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de otros instrumentos jurídicos internacionales que le obligan a respetar y aplicar los principios democráticos internacionales;

V. Considerando que, tras las elecciones generales celebradas en Hungría en 2010, la mayoría gobernante obtuvo más de dos tercios de los escaños de la Asamblea Nacional, lo que le permitió iniciar rápidamente una intensa actividad legislativa para redefinir por completo el orden constitucional del país (la Constitución anterior se modificó doce veces y la Ley Fundamental se ha modificado cuatro veces hasta el momento) y modificar, por lo tanto, el marco institucional y jurídico, así como una serie de aspectos fundamentales, no solo de la vida pública, sino también de la privada;

W. Considerando que cualquier Estado miembro de la Unión Europea tiene absoluta libertad para revisar su constitución y que la verdadera esencia de la alternancia democrática es que permite a un nuevo Gobierno promulgar legislación que refleje la voluntad del pueblo, sus valores y sus compromisos políticos, dentro del respeto de los valores y principios de la democracia y del Estado de Derecho que prevalecen en Europa; considerando que en todos los Estados miembros los procedimientos constitucionales especiales dificultan las modificaciones constitucionales en comparación con los procedimientos por los que se rige la legislación ordinaria, concretamente mediante el uso de la mayoría cualificada, procesos decisorios adicionales, plazos específicos y referendos;

X. Considerando que la historia de las tradiciones democráticas en Europa muestra que la reforma de una constitución requiere el máximo cuidado y la debida consideración de los procedimientos y garantías destinados a preservar, entre otros, el Estado de Derecho, la separación de poderes y la jerarquía de las normas jurídicas –siendo la Constitución la ley suprema del país;

Y. Considerando que la escala de las reformas constitucionales e institucionales exhaustivas y sistemáticas que el nuevo Gobierno húngaro y el Parlamento han llevado a cabo en un periodo excepcionalmente breve carece de precedentes, lo que explica por qué tantas instituciones y organizaciones europeas (la Unión Europea, el Consejo de Europa, la OSCE) han considerado necesario evaluar el impacto de algunas reformas; que no debe aplicarse un doble rasero en el trato otorgado a los Estados miembros, por lo que también debe supervisarse la situación en otros Estados miembros, siguiendo el mismo patrón, en aplicación del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados;

Z. Considerando que es necesario un diálogo basado en la transparencia, la inclusión, la solidaridad y el respeto mutuo entre las instituciones europeas y las autoridades húngaras en el marco de la comunidad de valores democráticos antes mencionada;

AA. Considerando que la Comisión Europea, en el ejercicio de su responsabilidad de supervisión de la aplicación del Derecho de la Unión, debe actuar con la mayor competencia y respeto de la independencia, con diligencia, sin demora y con toda rapidez sobre todo cuando deba abordar posibles casos de violación grave de los valores de la Unión por un Estado miembro;

#### La Ley Fundamental y sus disposiciones transitorias

AB. Considerando que la adopción de la Ley Fundamental de Hungría –aprobada el 18 de abril de 2011 exclusivamente con los votos de los miembros de la coalición gubernamental y sobre la base de un proyecto elaborado por representantes de la misma– se llevó a cabo en el plazo excepcionalmente corto de 35 días naturales a partir de la presentación de la propuesta (T/2627) al Parlamento, limitando con ello la posibilidad de celebrar un debate profundo y sustancial con los partidos de la oposición y la sociedad civil sobre el proyecto;

AC. Considerando que el proyecto constitucional presentado al Parlamento húngaro el 14 de marzo de 2011 fue el preparado por representantes elegidos de la coalición Fidesz-KDNP y no el documento de trabajo elaborado a partir de los debates llevados a cabo en la comisión parlamentaria ad hoc, aunque esta comisión se había creado expresamente para redactar la nueva Ley Fundamental; considerando que esta situación agravó el hecho de que no se consultara a la oposición;

AD. Considerando que la «consulta nacional» sobre la Constitución consistió en una lista de doce preguntas sobre asuntos muy específicos redactadas por el partido en el Gobierno de tal forma que podría haber inducido a respuestas obvias, y que la consulta no incluía el texto del proyecto de ley fundamental;

AE. Considerando que el 28 de diciembre de 2012, a raíz de una petición constitucional presentada por el Comisario para los Derechos Fundamentales húngaro, el Tribunal Constitucional de Hungría anuló (sentencia nº 45/2012) más de dos tercios de las Disposiciones Transitorias al apreciar que no eran de naturaleza transitoria;

AF. Considerando que la Cuarta Enmienda de la Ley Fundamental, aprobada el 11 de marzo de 2013, incorpora al texto de la Ley Fundamental la mayoría de las disposiciones transitorias anuladas por el Tribunal Constitucional, así como otras disposiciones que anteriormente se consideraron inconstitucionales;

#### Uso generalizado de las leyes orgánicas

AG. Considerando que la Ley Fundamental de Hungría establece 26 ámbitos que deben definirse mediante leyes orgánicas (leyes cuya adopción precisa una mayoría de dos tercios) y que cubren un amplio abanico de cuestiones relativas al sistema institucional de Hungría, el ejercicio de los derechos fundamentales y disposiciones importantes para la sociedad;

AH. Considerando que, desde la adopción de la Ley Fundamental, la Asamblea Nacional ha promulgado 49 leyes orgánicas (6) (en un año y medio);

AI. Considerando que diferentes cuestiones, como aspectos específicos del Derecho de familia y los regímenes fiscales y de pensiones, que generalmente corresponden a las

competencias habituales de toma de decisiones de un Parlamento, se regulan mediante leyes orgánicas;

Procedimientos legislativos acelerados, práctica de proyectos de ley de diputados particulares, debate parlamentario

AJ. Considerando que importantes actos legislativos, incluida la Ley Fundamental, la Segunda Enmienda y la Cuarta Enmienda, las disposiciones transitorias de la Ley Fundamental y diferentes leyes orgánicas se han aprobado en virtud de proyectos de ley presentados a título individual, a los que no se aplican las disposiciones de la Ley CXXXI de 2010 sobre la participación de la sociedad civil en la preparación de la legislación ni del Decreto 24/2011 del Ministro de Administración Pública y Justicia sobre las evaluaciones previas y posteriores de impacto, por lo que la legislación aprobada mediante ese procedimiento simplificado solo es objeto de un debate público limitado;

AK. Considerando que la adopción de un gran número de leyes orgánicas en un período muy breve de tiempo, incluidas las leyes sobre el estatuto jurídico y la remuneración de los jueces en Hungría y sobre la organización y administración de los tribunales en Hungría, así como las leyes sobre la libertad de culto y sobre el Banco Nacional de Hungría, ha restringido inevitablemente las posibilidades de celebrar una consulta adecuada con los partidos de la oposición y la sociedad civil, así como, en los casos pertinentes, con organizaciones empresariales, sindicatos y agrupaciones de intereses;

AL. Considerando que la Ley XXXVI de 2012 sobre la Asamblea Nacional ha otorgado al Presidente del Parlamento amplia potestad discrecional para limitar la libre expresión de los diputados en el Parlamento;

Debilitamiento de los controles y los contrapoderes: Tribunal Constitucional, Asamblea Nacional, Autoridad de Protección de Datos

AM. Considerando que, en virtud de la Ley Fundamental, se ha introducido la posibilidad de dos nuevos tipos de reclamación constitucional al Tribunal Constitucional, mientras que se ha abolido la actio popularis para la revisión ex post;

AN. Considerando que la Ley LXXII de 2013 sobre la elaboración de nuevas normas y nuevos reglamentos relativos a la supervisión de la seguridad nacional se publicó el 3 de junio de 2013; que esta Ley ha causado inquietudes, expresadas concretamente por el Fiscal General Adjunto de Hungría, en cuanto al respeto del principio de la separación de poderes, la independencia del poder judicial, el respeto de la vida privada y familiar, y el derecho a un recurso efectivo;

AO. Considerando que, con arreglo a la Ley Fundamental, las competencias del Tribunal Constitucional para examinar ex post la constitucionalidad de las leyes con implicaciones presupuestarias desde un punto de vista sustantivo se han limitado considerablemente hasta reducirlas a las violaciones de una lista exhaustiva de derechos, lo que obstaculiza el examen de la constitucionalidad en caso de violación de otros derechos fundamentales como el derecho de propiedad, el derecho a un juicio justo y el derecho a no ser discriminado;

AP. Considerando que en la Cuarta Enmienda a la Ley Fundamental no se ha modificado el actual derecho del Tribunal Constitucional a examinar las enmiendas a la Ley

Fundamental en lo relativo al procedimiento y que se excluye que en el futuro el Tribunal pueda pronunciarse sobre el contenido sustantivo de las enmiendas constitucionales;

AQ. Considerando que el Tribunal Constitucional, en su citada sentencia 45/2012, ha señalado que «la legalidad constitucional no solo tiene requisitos procesales, formales y de validez de Derecho público, sino también requisitos sustanciales. Los criterios constitucionales de un Estado democrático de derecho son al mismo tiempo valores constitucionales, principios y libertades democráticas fundamentales contemplados en los tratados internacionales y aceptados y reconocidos por las comunidades de los Estados democráticos de Derecho, así como el *ius cogens*, que es en parte lo mismo que lo anterior. En su caso, el Tribunal Constitucional puede incluso examinar la aplicación libre y la constitucionalización de los requisitos, garantías y valores sustanciales de los Estados democráticos de Derecho.» (apartado IV.7 de la sentencia);

AR. Considerando que en la Cuarta Enmienda a la Ley Fundamental se establece asimismo que las sentencias del Tribunal Constitucional anteriores a la entrada en vigor de la Ley Fundamental quedarán sin vigor y, de esta forma, se contradice explícitamente la sentencia nº 22/2012 del Tribunal, en la que dicho Tribunal dictaminó que sus afirmaciones basadas en los valores fundamentales, en los derechos y libertades fundamentales y en las instituciones constitucionales que la Ley Fundamental no haya modificado de forma significativa, siguen siendo válidas; que la Cuarta Enmienda reintroduce en la Ley Fundamental diferentes disposiciones anteriormente declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional;

AS. Considerando que se ha otorgado al Consejo Presupuestario, un órgano no parlamentario con limitada legitimidad democrática, el poder de vetar la aprobación del presupuesto general, con lo que se restringe el ámbito de competencias del Parlamento democráticamente elegido y se permite que el Presidente de la República disuelva el Parlamento;

AT. Considerando que con la nueva Ley sobre libertad de información promulgada en julio de 2011 queda abolida la institución del Comisario de Protección de Datos y Libertad de Información, con lo que se pone fin prematuramente al mandato de seis años del Comisario y se transfieren sus competencias a la recién creada Autoridad Nacional de Protección de Datos; que actualmente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea está examinando dichas modificaciones;

AU. Considerando que la Comisión puso en marcha el 8 de junio de 2012 un procedimiento de infracción contra Hungría, declarando que Hungría no había cumplido las obligaciones dispuestas en la Directiva 95/46/CE, al retirar de su puesto al supervisor de protección de datos antes de la conclusión de su mandato, con lo que peligró la independencia de ese órgano;

#### Independencia del poder judicial

AV. Considerando que, de conformidad con la Ley Fundamental y sus disposiciones transitorias, se ha puesto fin anticipadamente tras dos años al mandato de seis años del anterior Presidente del Tribunal Supremo (rebautizado como «Kúria»);

AW. Considerando que el 2 de julio de 2012 Hungría modificó las leyes orgánicas sobre el poder judicial (Ley CLXI de 2011 sobre la organización y administración de los

tribunales y Ley CLXII de 2011 sobre el estatuto jurídico y la remuneración de los jueces), aplicando parcialmente las recomendaciones de la Comisión de Venecia;

AX. Considerando que las salvaguardias fundamentales de la independencia judicial, tales como la inamovilidad, el mandato garantizado, la estructura y la composición de los órganos de gobierno, no están reguladas en la Ley Fundamental, pero sí siguen estando expuestas, junto con las normas detalladas sobre la organización y la administración del poder judicial, en las leyes orgánicas modificadas;

AY. Considerando que la independencia del Tribunal Constitucional no está prevista ya en la Ley Fundamental de Hungría, como tampoco la independencia de la administración del poder judicial;

AZ. Considerando que en la enmienda de las leyes orgánicas sobre el poder judicial en lo relativo a las competencias del Presidente de la Oficina Judicial Nacional para asignar juicios a tribunales distintos del tribunal general competente, a fin de garantizar la adjudicación de casos en un plazo razonable de tiempo no establece criterios normativos objetivos para la selección de los juicios que conviene trasladar a otro tribunal;

BA. Considerando que, con la entrada en vigor de la Ley Fundamental, sus disposiciones transitorias y la Ley CLXII de 2011 sobre el estatuto jurídico y la remuneración de los jueces, la edad de jubilación obligatoria de los jueces se reduce de los 70 a los 62 años de edad;

BB. Considerando que en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada el 6 de noviembre de 2012 se indica que el radical descenso de la edad de jubilación de los jueces, fiscales y notarios húngaros de los 70 a los 62 años de edad constituye una discriminación injustificada por razones de edad y que dos grupos de jueces húngaros han presentado sendas quejas ante el TEDH el 20 de junio de 2012, con vistas a conseguir que en una sentencia se señale que la legislación húngara sobre el descenso de la edad de jubilación de los jueces vulnera el CEDH;

BC. Considerando que el 11 de marzo de 2013 la Asamblea Nacional húngara aprobó la Ley XX de 2013 por la que se modifican los límites superiores de edad con vistas a cumplir parcialmente las sentencias del Tribunal Constitucional húngaro de 16 de julio de 2012 y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de noviembre de 2012;

#### La reforma electoral

BD. Considerando que la mayoría gobernante en el Parlamento reformó el sistema electoral de forma unilateral sin esforzarse por lograr el consenso con la oposición;

BE. Considerando que, como parte de la reciente reforma electoral, la Asamblea Nacional húngara aprobó el 26 de noviembre de 2012, en virtud de un proyecto de ley presentado por un diputado a título individual, la Ley de procedimiento electoral con objeto de sustituir la anterior inclusión automática de todos los ciudadanos residentes en Hungría como votantes en el censo electoral por un sistema de inscripción personal voluntaria en el censo electoral como requisito para ejercer el derecho individual de voto;

BF. Considerando que el 29 de octubre de 2012 se aprobó la Segunda Enmienda a la Ley Fundamental, por la que se consagra el requisito de inscripción personal de los votantes en el censo electoral, que fue presentada como proyecto de ley por un diputado a título

individual el mismo día que la Ley sobre el procedimiento electoral, es decir el 18 de septiembre de 2012;

BG. Considerando que la Comisión de Venecia y la OSCE/OIDDH elaboraron un dictamen conjunto sobre la Ley sobre la elección de los diputados al Parlamento húngaro el 15 y 16 de junio de 2012;

BH. Considerando que, a petición del Presidente de la República de 6 de diciembre de 2012, el Tribunal Constitucional dictaminó que el requisito de inscripción personal constituye una restricción indebida del derecho de voto de los residentes húngaros, por lo que es anticonstitucional;

BI. Considerando que, si bien estimó justificada la inscripción personal en el censo electoral de los ciudadanos residentes en el extranjero, en su sentencia de 4 de enero de 2013 el Tribunal Constitucional estimó asimismo discriminatoria la posibilidad de inscripción personal de los votantes no empadronados que viven en Hungría y que las disposiciones que permiten la publicación de propaganda electoral solo en medios de comunicación públicos durante la campaña electoral y las normas que prohíben la publicación de las encuestas de opinión los seis días anteriores a las elecciones limitan de forma desproporcionada la libertad de expresión y la libertad de prensa;

#### Legislación en materia de medios de comunicación

BJ. Considerando que la Unión Europea se basa en los valores de la democracia y del Estado de Derecho y que, en consecuencia, garantiza y fomenta la libertad de expresión y de información, consagrada en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 10 del CEDH, y que esos derechos comprenden la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar información sin controles, injerencias ni presiones de las autoridades públicas;

BK. Considerando que el TEDH ha dictaminado que los Estados miembros tienen la obligación positiva de velar por el pluralismo de los medios de comunicación de conformidad con el artículo 10 del CEDH y que las disposiciones del Convenio son similares a las previstas en el artículo 11 de la Carta como parte del acervo comunitario;

BL. Considerando que una esfera pública autónoma y fuerte, basada en medios de comunicación pluralistas e independientes, aporta el entorno necesario en que pueden florecer las libertades colectivas de la sociedad civil - como el derecho de reunión y asociación - y las libertades individuales - como el derecho de expresión y el derecho de acceso a la información - y que los periodistas no deben ser objeto de presiones por parte de los propietarios, los directores o los gobiernos ni de coacciones financieras;

BM. Considerando que el Consejo de Europa y la OSCE mediante declaraciones, resoluciones, recomendaciones, opiniones e informes sobre las cuestiones de la libertad de los medios de comunicación, el pluralismo y la concentración han creado un importante acervo de normas mínimas paneuropeas comunes en este ámbito;

BN. Considerando que los Estados miembros tienen la obligación de promover y proteger permanentemente la libertad de opinión, expresión, información y los medios de comunicación y que si esas libertades se vieran amenazadas gravemente o fueran violadas en un Estado miembro, la Unión tendría que intervenir oportuna y eficazmente, de conformidad

con sus competencias, con arreglo a lo previsto en los Tratados y la Carta, para proteger el orden democrático y pluralista europeo y los derechos fundamentales;

BO. Considerando que el Parlamento Europeo ha manifestado reiteradamente su preocupación por la libertad, el pluralismo y la concentración de los medios de comunicación en la UE y sus Estados miembros;

BP. Considerando que diferentes disposiciones de la legislación húngara sobre medios de comunicación han sido criticadas por el Parlamento, la Comisión, el Representante de la OSCE para libertad de medios de comunicación y el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, así como por el Secretario General del Consejo de Europa, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y por un gran número de asociaciones internacionales y nacionales de periodistas, directores y editores, las ONG que operan en el ámbito de los derechos humanos y las libertades civiles, y los Estados miembros;

BQ. Considerando que las críticas estaban relacionadas principalmente con la aprobación de legislación con arreglo al procedimiento parlamentario de proyecto de ley de diputados particulares, la estructura sumamente jerárquica de supervisión de los medios de comunicación, el poder directivo del Presidente de la Autoridad Reguladora, la ausencia de disposiciones que garanticen la independencia de la Autoridad, el extenso poder supervisor y sancionador de la Autoridad, los efectos considerables de determinadas disposiciones en el contenido de la programación, la ausencia de una regulación específica para los medios de comunicación, la falta de transparencia en el proceso de adjudicación de licencias y la vaguedad de las normas, lo que puede propiciar una aplicación arbitraria;

BR. En su Resolución, de 10 de marzo de 2011, sobre la Ley de Medios de Comunicación húngara, el Parlamento Europeo destacó que la Ley húngara sobre medios de comunicación debe quedar en suspenso con carácter urgente y revisarse sobre la base de las observaciones y propuestas de la Comisión, de la OSCE y del Consejo de Europa y que el Parlamento pidió a la Comisión que siguiera observando y evaluando de cerca la conformidad de la Ley de medios de comunicación húngara, según ha sido modificada, con la legislación europea y, en particular, con la Carta;

BS. Considerando que el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa ha destacado la necesidad de modificar la legislación para poner fin a las intromisiones en la libertad de los medios de comunicación como las instrucciones sobre las informaciones y cobertura que deben proporcionar todos los proveedores de medios de comunicación, la imposición de sanciones a los medios de comunicación, las restricciones preventivas de la libertad de prensa mediante requisitos de registro y excepciones a la protección de las fuentes de los periodistas y considerando que, en lo relativo a la independencia y pluralismo de los medios de comunicación, ha expresado la necesidad de remediar cuestiones como unas garantías constitucionales de pluralismo diluidas, la falta de independencia en los órganos de regulación de los medios de comunicación, la falta de salvaguardias para la independencia de la radiodifusión pública y la ausencia de un servicio nacional efectivo de recurso para los actores de los medios de comunicación sujetos al Consejo de Medios de Comunicación;

BT. Considerando que la Comisión ha dado muestras de preocupación por la conformidad de la Ley sobre los medios de comunicación húngara con la Directiva de servicios de comunicación audiovisual y el acervo comunitario en general, especialmente en relación con la obligación de ofrecer una información equilibrada aplicable a todos los proveedores de servicios de comunicación audiovisuales, y que también ha puesto en duda su

conformidad con el principio de proporcionalidad y su respeto del derecho fundamental de la libertad de expresión e información consagrado por el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, del principio del país de origen y de los trámites del registro, y que en marzo de 2011, al hilo de las negociaciones con la Comisión, el Parlamento húngaro modificó la ley para tener en cuenta las objeciones de la Comisión;

BU. Considerando que la OSCE ha expresado serios reparos sobre el ámbito material y territorial de la legislación húngara, la composición política homogénea de la Autoridad de los Medios de Comunicación, las penalizaciones desproporcionadas impuestas, la falta de un procedimiento automático de suspensión de las penalizaciones en caso de recurso judicial contra una penalización impuesta por la Autoridad de los Medios de Comunicación, la violación del principio de confidencialidad de las fuentes periodísticas y la protección de los valores familiares;

BV. Considerando que entre las recomendaciones de la OSCE(7) estaba suprimir de las leyes los requisitos jurídicos sobre la cobertura equilibrada y otras prescripciones de contenido, proteger la independencia editorial, garantizar que las distintas normas regulen diferentes formas de medios de comunicación - impresos, de radiodifusión y en línea - , eliminar los requisitos de registro considerados excesivos, garantizar que el órgano regulador sea independiente y competente, garantizar la objetividad y pluralidad en el proceso de designación de los órganos que rigen el sector de los medios de comunicación, abstenerse de incluir los medios de comunicación impresos bajo la jurisdicción del órgano regulador y fomentar de manera eficaz la autorregulación;

BW. Considerando que, a pesar de la modificación de las leyes en 2011, al hilo de las negociaciones con la Comisión Europea, y en mayo de 2012, a raíz de la sentencia de diciembre de 2011 del Tribunal Constitucional por la que se anulan varias disposiciones consideradas inconstitucionales relativas a la normativa que se aplica al contenido de la prensa impresa, a la protección de las fuentes de información de los periodistas, al requisito de aportación de datos y a la creación del Comisario de Medios de Comunicación y Telecomunicaciones; el Representante de la OSCE sobre la libertad de los medios de comunicación ha lamentado el hecho de que se hayan introducido varias modificaciones y se hayan adoptado a corto plazo y sin consulta de los interesados y de que no se hayan mejorado elementos fundamentales en la legislación, en particular el nombramiento del presidente y los miembros de la Autoridad Nacional de Medios de Comunicación y Telecomunicaciones y del Consejo de Medios de Comunicación, su poder sobre los contenidos de los medios audiovisuales, la imposición de elevadas multas y la falta de garantías con respecto de la independencia financiera y editorial de las entidades públicas de radiodifusión;

BX. Considerando que, si bien celebra las enmiendas a la legislación sobre medios de comunicación aprobadas en marzo de 2011, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ha destacado la necesidad de abordar los reparos restantes en lo relativo a la regulación del contenido de los medios, las garantías insuficientes de independencia e imparcialidad de la Autoridad de los Medios de Comunicación, las multas y otras sanciones administrativas excesivas, la aplicabilidad de la legislación relativa a los medios de comunicación a todos los tipos de medios de comunicación, incluidos la prensa e internet, los requisitos de registro y la falta de protección suficiente de las fuentes periodísticas;

BY. Considerando que en un análisis de los expertos del Consejo de Europa(8) (en que se examina la conformidad de la propuesta de enmienda de la Ley de medios de comunicación de 2012 con los textos de referencia del Consejo de Europa en el ámbito de los

medios de comunicación y la libertad de expresión) se recomienda la revisión exhaustiva, la aclaración o, en algunos casos, la eliminación de disposiciones específicas sobre el registro y la transparencia, la regulación de contenidos, las obligaciones relativas a la cobertura mediática, la protección de las fuentes, los medios de comunicación de servicio público y los organismos reguladores;

BZ. Considerando que, al hilo del diálogo mantenido con la UE y el Secretario General del Consejo de Europa mediante un canje de notas y reuniones de expertos, se presentaron más enmiendas jurídicas en febrero de 2013 para reforzar y garantizar la independencia de los órganos de regulación de los medios de comunicación, en particular con respecto a las normas relativas a las condiciones para el nombramiento y elección del presidente de la Autoridad Nacional de Medios de Comunicación y Telecomunicaciones y el Consejo de Medios de Comunicación en lo relativo, respectivamente, al procedimiento de designación, la persona que efectúa el nombramiento y la repetición de mandato;

CA. Considerando que las autoridades húngaras han declarado su intención de revisar las normas sobre restricciones de la publicidad política durante las campañas electorales; que el Gobierno húngaro está celebrando consultas con la Comisión Europea sobre la cuestión de la publicidad política; considerando, no obstante, que la Cuarta Enmienda impone una prohibición amplia y posiblemente vaga del discurso contra la dignidad de grupos, incluida la nación húngara, que puede utilizarse para interferir arbitrariamente en la libertad de expresión y puede generar un efecto paralizador en periodistas y también en artistas y otros colectivos;

CB. Considerando que la Autoridad Nacional de Medios de Comunicación y Telecomunicaciones y el Consejo de Medios de Comunicación no han evaluado los efectos de la legislación en la calidad del periodismo, ni en los niveles de libertad editorial ni en la calidad de las condiciones de trabajo de los periodistas;

Respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías

CC. Considerando que el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías se reconoce explícitamente entre los valores a que se refiere el artículo 2 del TUE y que la UE se ha comprometido a promover esos valores y combatir la exclusión social, el racismo, el antisemitismo y la discriminación;

CD. Considerando que la no discriminación constituye un derecho fundamental consagrado en el artículo 21 de la Carta;

CE. Considerando que la responsabilidad de los Estados miembros para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de todos, con independencia de su etnia o creencia, incumbe a todos los niveles de la administración pública así como a las autoridades policiales y judiciales, y que también implica promover activamente la tolerancia y condenar decididamente fenómenos como la violencia racial y la incitación al odio antisemita y antigitana, especialmente cuando esta se manifiesta en foros oficiales o públicos, incluido el Parlamento húngaro;

CF. Considerando que la pasividad de los agentes de la ley ante los delitos de origen racial (9) ha conducido a que se desconfíe de las fuerzas policiales;

CG. Considerando que conviene señalar que la Asamblea Nacional húngara ha aprobado legislación en los ámbitos civil y penal para combatir el enaltecimiento del racismo y la incitación al odio;

CH. Considerando que, si bien la intolerancia contra los miembros de las comunidades gitana y judía no es un problema exclusivo de Hungría y que en otros Estados miembros también está presente este fenómeno, resultan preocupantes los últimos acontecimientos debido al auge de la incitación al odio contra los gitanos y antisemita en Hungría;

CI. Considerando que, como consecuencia de la imposición de una legislación con efectos retroactivos en los ámbitos de la tributación y del régimen de pensiones, se ha producido un aumento enorme de la inseguridad social y de la pobreza, lo que no solo da lugar a una gran inseguridad entre la población, sino que también representa una violación del derecho a la propiedad privada y socava libertades civiles fundamentales;

#### Libertad de religión y creencias y reconocimiento de iglesias

CJ. Considerando que la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, según está consagrada en el artículo 9 del CEDH y el artículo 10 de la Carta, es uno de los pilares de la sociedad democrática y que el cometido del Estado a este respecto debería ser el de un garante imparcial y neutro del derecho a practicar las diferentes religiones, credos y creencias;

CK. Considerando que la Ley de iglesias ha establecido un nuevo régimen jurídico para la regulación de las asociaciones religiosas e iglesias en Hungría, imponiendo un conjunto de requisitos para el reconocimiento de las iglesias y condicionando tal reconocimiento a la aprobación previa la Asamblea Nacional por una mayoría de dos tercios;

CL. Considerando que la Comisión de Venecia (10) ha estimado que la obligación prevista en la Ley de iglesias de obtener la aprobación de la Asamblea Nacional como requisito para el reconocimiento de una iglesia supone una limitación a la libertad de culto;

CM. Considerando que, al hilo de la entrada en vigor de las disposiciones retroactivas de la Ley de Iglesias, más de 300 iglesias registradas han perdido su estatuto jurídico de iglesia;

CN. Considerando que, a instancias de diferentes comunidades religiosas y del Comisario Húngaro de Derechos Fundamentales, el Tribunal Constitucional ha examinado la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley de Iglesias y estimado en su sentencia 6/2013 de 26 de febrero de 2013 que algunas de ellas son anticonstitucionales, anulándolas con carácter retroactivo;

CO. Considerando que en esa sentencia el Tribunal Constitucional, si bien no cuestiona la competencia de la Asamblea Nacional para determinar las condiciones sustantivas de reconocimiento de una iglesia, estima que el reconocimiento del estatuto de iglesia mediante votación en la Asamblea puede desembocar en decisiones políticas sesgadas y que el Tribunal Constitucional ha declarado que en la Ley no se prevén la obligación de emitir una decisión motivada cuando se deniegue el reconocimiento del estatuto como iglesia ni plazos para la votación en la Asamblea y que en la Ley no se incluye la posibilidad de recurrir de forma efectiva las decisiones contrarias o la ausencia de decisión;

CP. Considerando que la Cuarta Enmienda a la Ley Fundamental, adoptada dos semanas después de la sentencia del Tribunal Constitucional, modifica el artículo 7 de la Ley Fundamental y consagra como poder constitucional la competencia de la Asamblea Nacional para aprobar leyes orgánicas a fin de reconocer a ciertas organizaciones que realizan

actividades religiosas como iglesias, con lo que se ignora la sentencia del Tribunal Constitucional;

## II- evaluación

### La Ley Fundamental de Hungría y su aplicación

1. Recuerda que el respeto de la legalidad, incluido un procedimiento transparente, responsable y democrático de promulgación de leyes, también para adoptar una ley fundamental, y de un sólido sistema de representación democrática basado en elecciones libres y que respete los derechos de la oposición son elementos clave de la noción de democracia y Estado de Derecho, según se consagra en el artículo 2 del TUE, que establece que «la Unión Europea se basa en los valores de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres», como proclaman los preámbulos del Tratado de la Unión Europea y de la Carta; lamenta que en el pasado las instituciones de la UE no siempre hayan estado a la altura de sus propias exigencias en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales europeos; destaca por ello su propia responsabilidad de fortalecer la defensa de los derechos fundamentales europeos contemplados en el artículo 2 del TUE a nivel de la Unión y en los Estados miembros;

2. Reitera firmemente que, si bien la elaboración y aprobación de una nueva Constitución incide en el ámbito de competencias de los Estados miembros, los Estados miembros y la UE tienen la responsabilidad de velar por que los procedimientos constitucionales y los contenidos de las constituciones cumplan los compromisos contraídos por el Estado miembro en su Tratado de Adhesión a la Unión Europea, es decir, los valores comunes de la Unión, la Carta y el CEDH;

3. Deplora que el procedimiento de elaboración y aprobación de la Ley Fundamental de Hungría adoleciera de falta de transparencia, apertura, inclusión y, en última instancia, de la base de consenso que cabría esperar en un proceso constituyente democrático y moderno, lo que debilita asimismo la legitimidad de la propia Ley Fundamental;

4. Toma nota de la citada sentencia de 28 de diciembre de 2012 del Tribunal Constitucional, en la que se declara que la Asamblea Nacional húngara se ha excedido en sus competencias legislativas al aprobar diferentes normas permanentes y generales en las Disposiciones Transitorias de la Ley Fundamental, y, entre otras cosas, que «es competencia y responsabilidad del poder constituyente aclarar la situación tras la anulación parcial. El Parlamento establecerá un contexto jurídico claro y evidente», añadiendo que ello no supondrá la inserción automática de las disposiciones anuladas en la Ley Fundamental sin más distinciones, puesto que el Parlamento debe revisar «las cuestiones legisladas en las disposiciones no transitorias anuladas, y [debe decidir] para cuáles de estas materias hace falta volver a legislar y qué fuente del Derecho se utilizará para tal fin»; también compete al Parlamento seleccionar las disposiciones - sobre las que debe legislarse de nuevo - que deben incorporarse a la Ley Fundamental, y las que deben ser objeto de un acto del Parlamento;

5. Critica firmemente las disposiciones de la Cuarta Enmienda a la Ley Fundamental, pues socavan la supremacía de la Ley Fundamental al reintroducir en el texto diferentes

normas declaradas previamente anticonstitucionales - por ejemplo, la incompatibilidad por razones procesales o sustantivas con la Ley Fundamental - por el Tribunal Constitucional;

6. Recuerda que, en su citada sentencia de 28 de diciembre de 2012, el Tribunal Constitucional expuso claramente las normas sustantivas y procesales de constitucionalidad declarando que «[e]n los Estados democráticos de derecho, las constituciones presentan normas y requisitos sustanciales y procesales constantes. Los requisitos constitucionales sustanciales y procesales no deberán establecerse a un nivel inferior en la era de la Ley Fundamental que en la era de la Constitución (Ley). Los requisitos de un Estado constitucional de derecho siguen siendo requisitos constantemente aplicables en el presente y son programas para el futuro. El Estado constitucional de Derecho es un sistema de valores, principios y garantías constantes»; considera que esta declaración digna y concisa es aplicable a la Unión Europea y a todos sus Estados miembros;

7. Recuerda que los valores comunes de la Unión de democracia y Estado de Derecho requieren un sistema sólido de democracia representativa basado en elecciones libres y el respeto de los derechos de la oposición y que, de conformidad con el artículo 3 del Protocolo adicional al CEDH, las elecciones libres deben garantizar «la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo»;

8. Considera que si bien el uso de leyes que requieren una mayoría de dos tercios es común en otros Estados miembros y ha caracterizado el orden constitucional y jurídico de Hungría desde 1989, el recurso general a leyes orgánicas para establecer normas muy específicas y detalladas socava los principios de democracia y Estado de Derecho, pues ha permitido al actual Gobierno, que cuenta con el apoyo de una mayoría cualificada, hacer inamovibles decisiones políticas, con la consecuencia de que cualquier futuro Gobierno con mayoría simple en el Parlamento tendrá más difícil reaccionar ante los cambios sociales, lo que podría reducir la importancia de futuras elecciones; considera que tal uso debe evaluarse de nuevo, a fin de asegurarse de que los futuros gobiernos y mayorías parlamentarias pueden legislar de forma pertinente y de alcance general;

9. Considera que el recurso al procedimiento de proyectos de ley de diputados particulares para aplicar la Constitución (mediante leyes orgánicas) no es un procedimiento legislativo transparente, responsable y democrático, pues carece de garantías que permitan asegurar un debate público y una consulta significativos y podría vulnerar incluso la propia Ley Fundamental, que establece la obligación del Gobierno (y no de diputados particulares) de presentar a la Asamblea Nacional los proyectos de ley necesarios para la aplicación de la Ley Fundamental;

10. Toma nota del Dictamen de la Comisión de Venecia nº CDL-AD(2011)016 que «celebra que esta nueva Constitución establezca un orden constitucional basado en la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos fundamentales como principios de base; toma nota asimismo del Dictamen de la Comisión de Venecia nº CDL-AD(2012)001, en el sentido de que la adopción de un número elevado de actos legislativos en un periodo de tiempo muy corto puede explicar por qué algunas de las nuevas disposiciones no cumplen las normas europeas; toma nota asimismo del dictamen de la Comisión de Venecia nº CDL-AD(2013)012 sobre la Cuarta Enmienda a la Ley Fundamental húngara, en el que se afirma que »la propia Cuarta Enmienda introduce o perpetúa deficiencias en el ordenamiento constitucional de Hungría«;

11. Celebra que la Ley Fundamental húngara reitere y reafirme los artículos de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y que Hungría, como cuarto país

de la UE, reconozca en su artículo H el lenguaje de signos húngaro (LSH) como lengua con todas las características de tal y lo defienda como parte de la cultura húngara;

12. Celebra que, en su artículo XV, la Ley Fundamental del Hungría prohíba expresamente la discriminación por razón de raza, color, género, discapacidad, lengua, religión, orientación política o de otro tipo, origen nacional o social, circunstancias económicas, de nacimiento o de otro tipo, y establece que Hungría adoptará medidas especiales para proteger a los niños, las mujeres, los ancianos y las personas discapacitadas, de conformidad con los artículos 20 a 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea;

#### Sistema democrático de controles y contrapoderes

13. Recuerda que la democracia y el Estado de Derecho requieren una separación de poderes entre instituciones independientes basada en un sistema de controles y contrapoderes que funcione debidamente y en el control efectivo de la conformidad de la legislación con la Constitución;

14. Recuerda que la mayoría constitucional aumentó el número de jueces de 11 a 15 y derogó el requisito de llegar a un acuerdo con la oposición en cuanto a la elección de los jueces constitucionales; expresa su preocupación ante el hecho de que, como consecuencia de estas medidas, ocho de los actuales quince jueces constitucionales fueron elegidos exclusivamente por la mayoría de dos tercios (con una excepción), incluidos dos miembros designados directamente desde su escaño en el Parlamento;

15. Celebra la introducción de la posibilidad de presentar dos nuevos tipos de reclamación constitucional ante el Tribunal Constitucional y entiende que un sistema democrático basado en el Estado de Derecho no requiere necesariamente un Tribunal Constitucional para funcionar debidamente; recuerda, no obstante, el Dictamen n° CDL-AD(2011)016 de la Comisión de Venecia, en el que se afirma que en los Estados que han optado por un Tribunal Constitucional, este debe estar capacitado para evaluar la conformidad de todas las leyes con los derechos humanos garantizados en la Constitución; considera, no obstante, que la limitación de la jurisdicción constitucional en materia de legislación presupuestaria general y fiscal debilita las garantías institucionales y procesales de protección de diferentes derechos constitucionales y de control de las competencias parlamentarias y gubernamentales en el ámbito presupuestario;

16. Recuerda que, como declaró el Tribunal Constitucional en su sentencia n° 45/2012, «la legalidad constitucional no solo tiene requisitos procesales, formales y de validez del Derecho público, sino también requisitos sustanciales [...]. En su caso, el Tribunal Constitucional puede incluso examinar la aplicación libre y la constitucionalización de los requisitos, garantías y valores sustanciales de los Estados democráticos de Derecho»;

17. Considera que, en vista de la sistemática modificación de la Ley Fundamental conforme a la voluntad política, el Tribunal Constitucional húngaro ya no puede desempeñar su función de órgano supremo de protección constitucional, en particular porque la Cuarta Enmienda prohíbe expresamente que el Tribunal examine las modificaciones constitucionales que contradigan otras normas y principios constitucionales;

18. Hace hincapié, teniendo en cuenta el derecho de un parlamento elegido democráticamente a aprobar actos legislativos acordes con los derechos fundamentales, respetando a las minorías políticas, y por procedimientos adecuados y transparentes, y el

deber de los tribunales, tanto los ordinarios como el constitucional de garantizar la compatibilidad de las leyes con la Constitución, en la importancia del principio de separación de poderes y el debido funcionamiento del sistema de controles y contrapoderes; expresa su preocupación, en este contexto, por el desplazamiento de competencias en materia constitucional en beneficio del Parlamento y en detrimento del Tribunal Constitucional, que menoscaba gravemente el principio de separación de poderes y el debido funcionamiento del sistema de controles y contrapoderes, que son consustanciales al Estado de Derecho; acoge con satisfacción, a este respecto la declaración conjunta de Eger, de 16 de mayo de 2013, en la que los Presidentes de los Tribunales Constitucionales de Hungría y Rumanía, Péter Paczolay y Augustin Zegrean, ponen de relieve la especial responsabilidad de los tribunales constitucionales en países gobernados con una mayoría de dos tercios;

19. Expresa asimismo su gran preocupación por esas disposiciones de la Cuarta Enmienda, pues borran veinte años de jurisprudencia constitucional que contiene todo un sistema que descansa en una base de principios y requisitos constitucionales, incluida toda eventual jurisprudencia relativa a la aplicación del Derecho de la UE y de la legislación europea sobre derechos humanos; señala que el Tribunal ya se ha servido de sus sentencias precedentes como fuente de interpretación; le preocupa, no obstante, que otros tribunales puedan no estar en condiciones de basar sus decisiones en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional;

20. Expresa asimismo su inquietud por la conformidad con el Derecho de la UE de la disposición de la Cuarta Enmienda que permite al Gobierno húngaro imponer un impuesto especial para ejecutar las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE que conlleven obligaciones de pago cuando el presupuesto público no disponga de fondos suficientes y cuando la deuda pública sea superior a la mitad del producto interior bruto; toma nota del diálogo en curso entre el Gobierno húngaro y la Comisión Europea a este respecto;

21. Critica el procedimiento acelerado de aprobación de importantes leyes, pues socava el derecho de los partidos políticos de la oposición a intervenir efectivamente en el procedimiento legislativo, lo que limita su control de las acciones de la mayoría y del gobierno, lo que repercute negativamente en última instancia en el sistema de controles y contrapoderes;

22. Manifiesta su inquietud ante varias disposiciones de la Ley LXXII de 2013 sobre la elaboración de nuevas normas y nuevos reglamentos relativos a la supervisión de la seguridad nacional, dado que podrían surtir un efecto negativo en cuanto a la separación de poderes, la independencia del poder judicial, el respeto de la vida privada y familiar, y el derecho a un recurso efectivo;

23. Recuerda que la independencia de las autoridades de protección de datos está garantizada por el artículo 16 del TFUE y el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE;

24. Destaca que la protección contra la destitución durante el mandato es un elemento esencial del requisito de independencia de las autoridades nacionales de protección de datos con arreglo a la legislación de la UE;

25. Señala que la Comisión ha iniciado un procedimiento de infracción contra Hungría en sobre la legalidad del cese del mandato del antiguo Comisario de Protección de Datos en lo que se refiere a la debida independencia de este órgano, y que el asunto se encuentra actualmente pendiente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea;

26. Deplora que los cambios constitucionales mencionados hayan dado lugar a un manifiesto debilitamiento del sistema de controles y contrapoderes exigido por el Estado de Derecho y el principio democrático de separación de poderes;

#### Independencia del poder judicial

27. Recuerda que la independencia del poder judicial se consagra en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales y en el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y que es un requisito esencial del principio democrático de separación de poderes derivado del artículo 2 del TUE;

28. Recuerda que el Tribunal Constitucional, en la citada sentencia 33/2012, ha calificado la independencia del poder judicial y de los jueces es de logro de la constitución histórica de Hungría, al declarar que «el principio de independencia judicial, con todos sus elementos, es un logro incuestionable. Por consiguiente, el Tribunal Constitucional determina que la independencia judicial y el principio resultante de inamovilidad, no es solo una disposición normativa de la Ley Fundamental sino también un logro de la constitución histórica. Este es un principio de interpretación vinculante para todos, basado en las disposiciones de la Ley Fundamental y que debe aplicarse asimismo en el marco del examen de otros eventuales contenidos para la Ley Fundamental» (11) ;

29. Destaca que la salvaguardia efectiva de la independencia del poder judicial constituye la base de la democracia en Europa y es una premisa para consolidar la confianza mutua entre las autoridades judiciales de los diferentes Estados miembros e instaurar, en consecuencia, una cooperación fluida en el espacio común de justicia, basada en el principio de reconocimiento mutuo previsto en los artículos 81 del TFUE (materia civil) y 82 del TFUE (materia penal);

30. Deplora que las numerosas medidas adoptadas - así como algunas reformas en curso - no garanticen suficientemente las salvaguardias constitucionales con respecto a la independencia del poder judicial ni del Tribunal Constitucional de Hungría;

31. Considera que la conclusión prematura del mandato del Presidente del Tribunal Supremo viola la garantía de seguridad en el cargo, que es un elemento clave de la independencia del poder judicial;

32. Se congratula de la citada sentencia 33/2012 del Tribunal Constitucional que declara anticonstitucional la conclusión obligatoria de la carrera judicial a los 62 años de edad, así como de la citada sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de 6 de noviembre de 2012, que declara que la drástica rebaja de la edad de jubilación de los jueces en Hungría constituye una discriminación injustificada por razones de edad, por lo que infringe la Directiva 2000/78/CE del Consejo;

33. Se congratula de las enmiendas a la Ley CLXI de 2011 sobre la organización y la administración de los tribunales en Hungría y a la Ley CLXII de 2011 sobre el estatuto jurídico y la remuneración de los jueces de Hungría aprobadas por la Asamblea Nacional húngara el 2 de julio de 2012, pues resuelven muchos de los reparos expresados previamente en su Resolución de 16 de febrero de 2012 y en el dictamen de la Comisión de Venecia;

34. Deplora, no obstante, que no se hayan aplicado todas las recomendaciones de la Comisión de Venecia, en particular en lo relativo a la necesidad de limitar las competencias

discrecionales del Presidente de la Oficina Judicial Nacional en el contexto del traslado de asuntos, pues ello podría afectar al derecho a un juicio justo y al derecho a un juez imparcial; toma nota de que el Gobierno húngaro ha expresado su intención de revisar el sistema de traslado de asuntos; considera que deben seguirse las recomendaciones de la Comisión de Venecia a este respecto;

35. Se congratula de la aprobación de la Ley XX de 2013 sobre las enmiendas legislativas relativas a los límites máximos de edad que se aplican a determinadas relaciones judiciales, donde se establece como edad de jubilación de los jueces la edad de 65 años tras un período transitorio de diez años y se prevé la reincorporación al servicio de los jueces indebidamente cesados;

36. Deplora, no obstante, que respecto de los jueces presidentes de tribunal la Ley XX de 2013 prevea su reincorporación a sus anteriores puestos ejecutivos solo si esos cargos siguen vacantes, por lo que solamente se garantiza que algunos jueces cesados ilegalmente serán reintegrados a su puesto con las mismas obligaciones y responsabilidades que tenían antes de ser cesados;

37. Acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión, presentada por la Vicepresidenta Reding, de un cuadro de indicadores permanente para la justicia en los 27 Estados miembros, que demuestre que salvaguardar la independencia del poder judicial constituye un objetivo de interés general en la UE; subraya que en varios Estados miembros pueden suscitarse graves preocupaciones en relación con estas cuestiones; pide que se amplíe el cuadro de indicadores relativo a la justicia para cubrir también la justicia penal, los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia, como ya se ha solicitado;

38. Reconoce la profesionalidad y la dedicación de la comunidad judicial húngara y su compromiso con el Estado de Derecho, y recuerda que desde el inicio del proceso democrático en Hungría el Tribunal Constitucional del país ha sido reconocido como un órgano constitucional destacado en Europa y en todo el mundo;

#### La reforma electoral

39. Recuerda que la nueva delimitación de los distritos electorales, la adopción de la Ley relativa a la elección de los diputados al Parlamento húngaro y el Derecho procesal electoral modifican considerablemente el marco jurídico e institucional para las próximas elecciones de 2014, y lamenta por ello que estas leyes hayan sido adoptadas unilateralmente por los partidos gobernantes, sin una consulta amplia con la oposición;

40. Expresa su preocupación por el hecho de que, en la actual coyuntura política, las actuales disposiciones del procedimiento de nombramiento de los miembros del Comité Electoral Nacional no garanticen adecuadamente una representación equilibrada y su independencia;

41. Acoge favorablemente el hecho de que las autoridades húngaras solicitaran la opinión de la Comisión de Venecia acerca de la Ley relativa a las elecciones de los diputados a la Asamblea Nacional húngara de 20 de enero de 2012; considera, sin embargo, que es necesario un análisis exhaustivo para evaluar el panorama electoral tras los cambios fundamentales que ha experimentado;

42. Celebra que la Ley XXXVI de 2013 sobre el procedimiento electoral en Hungría, y concretamente su artículo 42, disponga que, previa solicitud, se proporcionarán a las

personas discapacitadas instrucciones en braille, información pertinente en un formato fácil de leer, papeletas en braille en las votaciones y plena accesibilidad a las mismas, y que se prestará especial atención a las necesidades de los usuarios de sillas de ruedas; además, según el artículo 50 de la ley mencionada, los votantes discapacitados pueden solicitar su registro en colegios electorales más accesibles para depositar su voto en la circunscripción en cuestión, con arreglo a la obligación dispuesta en el artículo 81 de crear al menos un colegio electoral plenamente accesible en cada circunscripción electoral;

#### Pluralismo en los medios de comunicación

43. Reconoce los esfuerzos de las autoridades húngaras que han conducido a cambios legislativos destinados a abordar varias de las deficiencias detectadas para mejorar la legislación sobre prensa y alinearla con las normas de la UE y del Consejo de Europa;

44. Acoge con satisfacción el diálogo constructivo que sigue manteniéndose con agentes internacionales y destaca que la fructífera cooperación entre el Consejo de Europa y el Gobierno de Hungría se ha traducido en resultados tangibles, como la Ley XXXIII de 2013, que aborda algunos aspectos señalados anteriormente en los análisis jurídicos de la legislación en materia de prensa, especialmente en relación con los procedimientos de designación y elección de los presidentes de la Autoridad de los Medios de Comunicación y el Consejo de los Medios de Comunicación; recuerda, no obstante, que sigue habiendo motivos de preocupación en cuanto a la independencia de la Autoridad de los Medios de Comunicación;

45. Expresa su preocupación por las consecuencias de la disposición de la Cuarta Enmienda que prohíbe la publicidad política en los medios comerciales, pues aunque su propósito declarado es reducir los costes de las campañas políticas y garantizar la igualdad de oportunidades para todos los partidos, compromete la oferta de una información equilibrada; toma nota de que el Gobierno húngaro está celebrando consultas con la Comisión Europea sobre las normas relativas a la publicidad política; toma nota de que también se aplican restricciones en otros países europeos; toma nota del dictamen de la Comisión de Venecia n° CDL-AD(2013)012 sobre la Cuarta Enmienda a la Ley Fundamental húngara, en el que se afirma que «las limitaciones de la publicidad política deben considerarse en el contexto jurídico del Estado miembro de que se trate» y que «la prohibición de toda la publicidad política en los medios de comunicación comerciales, utilizados en Hungría más ampliamente que los públicos, privará a la oposición de una oportunidad importante para comunicar sus opiniones y contrarrestar así la posición dominante del gobierno en la cobertura de los medios de comunicación»;

46. Reitera su llamamiento a las autoridades húngaras de que emprendan acciones para efectuar o encargar análisis periódicos proactivos del impacto de la legislación en el entorno de los medios de comunicación (disminución de la calidad periodística, casos de autocensura, restricción de la libertad editorial y erosión de la calidad de las condiciones de trabajo y de la seguridad laboral de los periodistas);

47. Lamenta que la creación de la Agencia Húngara de Noticias (MTI), de propiedad estatal, como proveedor único de noticias para los organismos públicos de radiodifusión — mientras que se supone que todos los principales organismos privados de radiodifusión deben disponer de servicios de noticias propios— se haya traducido en la práctica en un monopolio en el mercado, puesto que la mayoría de sus contenidos son de libre acceso; recuerda la recomendación del Consejo de Europa de suprimir la obligación de los organismos públicos de radiodifusión de utilizar la agencia nacional de noticias, ya que ello supone una restricción de la pluralidad de oferta de noticias injusta y carente de sentido;

48. Observa que la autoridad nacional en materia de competencia debe hacer evaluaciones regulares de los entornos y mercados mediáticos, señalando las posibles amenazas al pluralismo;

49. Destaca que no debe abusarse de las medidas de regulación del acceso de los medios al mercado — mediante licencias de emisión y procedimientos de autorización, normas sobre la protección del orden público y de la seguridad estatal, nacional o militar y normas sobre moralidad pública— para imponer controles políticos o partidistas o censura sobre los medios, y subraya que es necesario garantizar el debido equilibrio en este sentido;

50. Manifiesta su preocupación por la posibilidad de que los organismos públicos de radiodifusión sean controlados por un sistema institucional extremadamente centralizado que tome las verdaderas decisiones operativas sin estar sometido a un control público; destaca que las prácticas de licitación sesgadas y opacas y las informaciones sesgadas de los organismos públicos de radiodifusión que llegan a amplios sectores de la audiencia distorsionan el mercado de los medios de comunicación; subraya que, en consonancia con el Protocolo nº 29 anejo al Tratado (sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros) el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros está directamente ligado a las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y a la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación;

51. Recuerda que la reglamentación sobre contenidos debe ser clara y permitir a los ciudadanos y a las empresas del sector prever en qué supuestos estarían infringiendo la ley y determinar las consecuencias legales de estas infracciones; observa con preocupación que pese, a lo detallado del contenido de las normativas, varias expresiones públicas anti gitanas no han sido sancionadas por la Autoridad de los Medios de Comunicación y pide que se aplique la legislación de manera equilibrada;

#### Personas pertenecientes a minorías

52. Observa que el Parlamento húngaro ha promulgado leyes civiles y penales para combatir el racismo y la incitación al odio racial; considera que las medidas legislativas constituyen un punto de partida importante para lograr el objetivo de crear una sociedad libre de intolerancia y discriminación en toda Europa, habida cuenta de que solamente se pueden desarrollar medidas concretas sobre la base de una legislación firme; señala, no obstante, que las leyes deben aplicarse activamente;

53. Subraya que las autoridades de todos los Estados miembros tienen la obligación positiva de intervenir para evitar la violación de los derechos de las personas pertenecientes a minorías, no pueden mantenerse neutrales y deben adoptar las medidas legales, educativas y políticas necesarias al respecto; toma nota de la modificación de 2011 del Código penal para impedir campañas de grupos extremistas destinadas a intimidar a las comunidades gitanas, castigando con un máximo de tres años de prisión el «comportamiento asocial provocador» que intimida a las personas de una comunidad nacional, étnica, racial o religiosa; reconoce el papel desempeñado por el Gobierno húngaro en el lanzamiento del Marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos durante su presidencia de la UE en 2011;

54. Toma nota con preocupación de los repetidos cambios en el ordenamiento jurídico que restringen los derechos de personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBT), por ejemplo al intentar que las parejas del mismo sexo y a sus hijos, además de otras diversas formas de familia, queden excluidas de la definición de «familia» de la Ley Fundamental;

subraya que ello es contrario a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y alimenta un clima de intolerancia hacia las personas LGBT;

55. Acoge con satisfacción la inclusión por la Cuarta Enmienda en la Constitución húngara de disposiciones que establecen que «Hungria tratará de facilitar a todos los ciudadanos una vivienda digna y acceso a los servicios públicos» y que «el Estado y los gobiernos locales contribuirán también a establecer las condiciones de una vivienda digna tratando de proporcionar alojamiento a todas las personas sin techo»; expresa su preocupación, sin embargo, ante la disposición de que «para proteger el orden público, la seguridad pública, la salud pública y los valores culturales, una ley del Parlamento o una ordenanza local podrán declarar ilegal permanecer en un espacio público como residencia permanente por lo que se refiere a parte de dicho espacio público», lo que podría dar lugar a que el fenómeno de las personas sin techo se aborde desde el Derecho penal; recuerda que el Tribunal Constitucional húngaro ha declarado inconstitucionales medidas similares contempladas en la Ley de delitos menores, por considerarlas contrarias a la dignidad humana;

#### Libertad de religión y de creencias y reconocimiento de iglesias

56. Observa con preocupación que las modificaciones introducidas en la Ley Fundamental por la Cuarta Enmienda atribuyen al Parlamento la facultad de, mediante leyes orgánicas y sin la obligación constitucional de justificar la denegación de dicho reconocimiento, reconocer como iglesias determinadas organizaciones dedicadas a actividades religiosas, lo que podría afectar negativamente al deber de neutralidad e imparcialidad del Estado en sus relaciones con las diversas religiones y creencias;

#### Conclusión

57. Reitera que concede la máxima importancia al respeto del principio de igualdad entre todos los Estados miembros y rechaza la aplicación de dobles raseros en el trato a los Estados miembros; destaca que situaciones o marcos jurídicos y disposiciones similares deben analizarse del mismo modo; opina que el mero hecho de que se modifiquen o adopten leyes no puede considerarse incompatible con los valores de los Tratados; pide a la Comisión que señale los casos de incompatibilidad con el Derecho de la UE y al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre ellos;

58. Concluye, por todo lo arriba expuesto, que la tendencia general y sistémica de modificar reiteradamente el marco constitucional y normativo en plazos muy breves, así como el contenido de dichas modificaciones, son incompatibles con los valores mencionados en el artículo 2, el apartado 1 del artículo 3 y el artículo 6 del TUE, y se apartan de los principios mencionados en el apartado 3 del artículo 4 del TUE; considera que esta tendencia — salvo que se corrija a tiempo y de manera suficiente— acabará comportando un evidente riesgo de violación grave de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE;

### III - Recomendaciones

#### Preámbulo

59. Se reafirma en que la presente Resolución no trata únicamente de Hungría, sino también de la Unión Europea en su conjunto, de su reconstrucción y desarrollo democráticos tras la caída de los totalitarismos del siglo XX; de la familia europea, de sus valores y normas comunes, de su carácter incluyente y su capacidad para el diálogo; de la necesidad de aplicar

los Tratados a los que todos los Estados miembros se han adherido voluntariamente; de la ayuda mutua y la confianza mutua que la Unión, sus ciudadanos y sus Estados miembros deben mostrar para que estos Tratados no sean solo palabras, sino el fundamento jurídico de una Europa verdadera, justa y abierta que respeta los derechos fundamentales;

60. Comparte la idea de la Unión que no se limite a ser una unión de democracias, sino que también sea una «Unión de la Democracia» basada en sociedades pluralistas donde prevalezca el respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho;

61. Reitera que, aunque en tiempos de crisis económica y social pueda cederse a la tentación de soslayar ciertos principios constitucionales, la credibilidad y la robustez de las instituciones constitucionales son la piedra angular que sostiene las políticas económicas, fiscales y sociales y la cohesión social;

#### Llamamiento a todos los Estados miembros

62. Pide a los Estados miembros que cumplan con las obligaciones derivadas del Tratado de respetar, garantizar, proteger y promover los valores comunes de la Unión, lo cual es una condición indispensable para respetar la democracia y, por tanto, la esencia de la ciudadanía de la Unión y para edificar una cultura de confianza mutua que permita una cooperación transfronteriza eficaz y un espacio genuino de libertad, seguridad y justicia;

63. Considera que es una obligación moral y jurídica de todos los Estados miembros y de las instituciones de la Unión defender los valores europeos consagrados en los Tratados y en la Carta de Derechos Fundamentales, y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado por todos los Estados miembros y del que la UE pronto será parte;

64. Pide a los Parlamentos nacionales que refuercen su función de vigilancia del respeto de los valores fundamentales y que denuncien cualquier posible riesgo de deterioro de los mismos dentro de las fronteras de la UE, con vistas a mantener la credibilidad de la Unión respecto de terceros países, basada en la seriedad con que la Unión y sus Estados miembros se toman los valores que han elegido como fundamentales;

65. Espera que todos los Estados miembros adopten las medidas necesarias, en particular dentro del Consejo de la Unión Europea, para contribuir lealmente a la promoción de los valores de la Unión y cooperar con el Parlamento y la Comisión en la supervisión de su observancia, especialmente en el marco del «diálogo a tres bandas del artículo 2» al que se refiere el apartado 85 de la presente resolución;

#### Llamamiento al Consejo Europeo

66. Recuerda al Consejo Europeo sus responsabilidades en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia;

67. Observa con decepción que el Consejo Europeo es la única institución política de la UE que ha guardado silencio, mientras que la Comisión, el Parlamento, el Consejo de Europa, la OSCE e incluso el Gobierno de EE.UU. han expresado su inquietud por la situación en Hungría;

68. Considera que el Consejo Europeo no puede permanecer impasible cuando alguno de los Estados miembros conculca derechos fundamentales o introduce cambios que afectan negativamente al Estado de Derecho en ese país y, por ende, en el conjunto de la Unión

Europea, en particular cuando se ponen en peligro la confianza mutua en el ordenamiento jurídico y la cooperación judicial, pues ello repercute negativamente en la propia Unión;

69. Pide al Presidente del Consejo Europeo que le informe de su análisis de la situación;

#### Recomendaciones destinadas a la Comisión

70. Pide a la Comisión que, en su calidad de guardiana de los Tratados y supervisora de la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

- informe al Parlamento de su análisis de la Cuarta Enmienda a la Ley Fundamental y de sus consecuencias sobre la cooperación en el seno de la UE;

- se comprometa de manera decidida a garantizar el pleno cumplimiento de los derechos y los valores fundamentales comunes enunciados en el artículo 2 del TUE, dado que toda violación de los mismos socava el fundamento mismo de la Unión y la confianza mutua entre los Estados miembros;

- emprenda una investigación objetiva e inicie un procedimiento de infracción siempre que considere que un Estado miembro ha incumplido una obligación derivada de los Tratados y, en particular, ha conculcado los derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE;

- evite dobles raseros en el trato a los Estados miembros asegurándose de que, en circunstancias similares, todos los Estados miembros reciban el mismo trato, respetando así plenamente el principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados;

- no se centre solo en las infracciones específicas de la legislación de la UE que deben repararse en particular mediante el artículo 258 del TFUE, sino que también responda debidamente ante cambios profundos del ordenamiento constitucional y jurídico y la práctica correspondiente de un Estado miembro en el que infracciones múltiples y reiteradas lamentablemente se traduzcan en un estado de inseguridad jurídica que deje de responder a lo exigido por el artículo 2 del TUE;

- adopte un enfoque más amplio para abordar tempranamente posibles riesgos de violaciones graves de los derechos fundamentales en alguno de los Estados miembros y así poder entablar de inmediato un diálogo político estructurado con el Estado en cuestión y las demás instituciones de la UE; entienda que este diálogo debería ser coordinado al más alto nivel político de la Comisión y tener un claro impacto sobre el conjunto de las negociaciones entre la Comisión y el Estado miembro en los diversos ámbitos de la UE;

- cree, tan pronto como se aprecien riesgos de violación del artículo 2 del TUE, una «Agenda de Alerta / Artículo 2 TUE», es decir, un mecanismo de observación de los valores de la UE, que gestionaría la Comisión con prioridad y urgencia exclusivas, estaría coordinado al más alto nivel político y se tendría plenamente en cuenta en las diversas políticas sectoriales de la UE hasta que quedase restablecido el pleno cumplimiento del artículo 2 y desactivado cualquier posible riesgo de violación del mismo, lo que también se contempla en la carta dirigida por los ministros de Asuntos Exteriores de cuatro Estados miembros al Presidente de la Comisión, en la que se plantea la necesidad de desarrollar un método nuevo y más eficaz para salvaguardar los derechos fundamentales a fin de insistir más en la promoción de una cultura de respeto del Estado de Derecho, tomada en consideración en las Conclusiones del Consejo sobre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho y sobre el Informe de la Comisión de 2012 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, de 6 y 7 de junio de 2013;

- celebre reuniones a nivel técnico con los servicios del Estado miembro afectado, pero sin concluir negociaciones en ningún ámbito distinto de los relativos al artículo 2 del TUE hasta que no haya quedado garantizado el pleno cumplimiento de dicho artículo;
- aplique un planteamiento horizontal en el que participen todos los servicios de la Comisión interesados, a fin de garantizar el respeto del Estado de Derecho en todos los ámbitos, incluidos el económico y el social;
- lleve a la práctica y, si es necesario, actualice su Comunicación de 2003 sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (COM (2003) 0606) y elabore una propuesta detallada de un mecanismo de supervisión rápido e independiente y de un sistema de alerta temprana;
- supervise regularmente el correcto funcionamiento del espacio europeo de justicia y que emprenda acciones cuando se ponga en peligro la independencia del poder judicial en cualquier Estado miembro, con vistas a evitar el debilitamiento de la confianza mutua entre las autoridades judiciales, lo que ineludiblemente crearía obstáculos a la correcta aplicación de los instrumentos de la UE sobre reconocimiento mutuo y cooperación transfronteriza;
- se asegure que los Estados miembros garantizan una correcta aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales en lo relativo al pluralismo en los medios y la igualdad en el acceso a la información;
- supervise la aplicación efectiva de las normas garantes de procedimientos justos y transparentes para la financiación y de los medios y la adjudicación de publicidad y patrocinios estatales, garantizando que estas no interfieran con la libertad de información y de expresión, con el pluralismo o con las líneas editoriales adoptadas por el medio de que se trate;
- adopte medidas adecuadas, puntuales, proporcionadas y progresivas cuando surjan inquietudes en relación con la libertad de expresión e información, la libertad de prensa y el pluralismo en la UE y en sus Estados miembros, sobre la base de un análisis pormenorizado y escrupuloso de la situación y de los problemas por solucionar, así como de los mejores medios para hacerlo;
- aborde estas cuestiones en el marco de la aplicación de la Directiva sobre servicios de los medios audiovisuales para mejorar la cooperación entre los organismos reguladores de los Estados miembros y la Comisión, presentando cuanto antes una revisión y modificación de la Directiva y especialmente de sus artículos 29 y 30;
- continúe el diálogo con el Gobierno húngaro sobre la conformidad con el Derecho de la UE de la nueva disposición de la Cuarta Enmienda que permite al Gobierno de Hungría gravar con un impuesto especial la ejecución de las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE que conlleven obligaciones de pago cuando no haya fondos suficientes en el presupuesto estatal y cuando la deuda pública exceda la mitad del producto interior bruto, y que proponga medidas adecuadas para evitar lo que podría derivar en una ruptura del principio de cooperación leal recogido en el apartado 3 del artículo 4 del TUE;

71. Recuerda a la Comisión que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como la próxima adhesión de la Unión al CEDH, configuran una nueva arquitectura del Derecho de la UE que sitúa más que nunca los derechos humanos en el centro de su construcción, lo que confiere a la Comisión, como guardiana de los Tratados, más responsabilidades en la materia;

#### Recomendaciones a las autoridades húngaras

72. Insta a las autoridades húngaras a que apliquen con la mayor celeridad posible todas las medidas que la Comisión Europea, en su calidad de guardiana de los Tratados, considere necesarias para cumplir plenamente con el Derecho de la UE, a que acaten

plenamente las sentencias del Tribunal Constitucional húngaro y a que apliquen con la mayor celeridad posible las recomendaciones de la Comisión de Venecia, el Consejo de Europa y otros organismos internacionales de protección del Estado de Derecho y los derechos fundamentales, con miras a respetar plenamente el Estado de Derecho y sus requisitos fundamentales sobre el marco constitucional, el sistema de controles y equilibrios y la independencia del poder judicial, y sobre unas salvaguardias sólidas de los derechos fundamentales, incluidas la libertad de expresión, la libertad de prensa, la libertad de religión y de creencias, la protección de las minorías, la lucha contra la discriminación y el derecho a la propiedad, a saber:

### Ley Fundamental

- restablecer plenamente la supremacía de la Ley Fundamental retirando de la misma las disposiciones declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional;
- reducir el recurso reiterado a leyes cardinales, a fin de confiar a la legislación y las mayorías ordinarias ámbitos políticos como la familia y los asuntos sociales, fiscales y presupuestarios;
- aplicar las recomendaciones de la Comisión de Venecia y, en particular, revisar la lista de ámbitos políticos que requieren mayoría cualificada, con miras a garantizar unas elecciones significativas en el futuro;
- garantizar un sistema parlamentario dinámico que respete también a las fuerzas opositoras destinando un tiempo razonable a un verdadero debate entre la mayoría y la oposición y a la participación del gran público en el procedimiento legislativo;
- asegurar la mayor participación posible de todos los partidos parlamentarios en el proceso constitucional, aunque la coalición gobernante disponga por sí sola de la mayoría cualificada pertinente;

### Controles y equilibrios

- restablecer plenamente las prerrogativas del Tribunal Constitucional como órgano supremo de garantía constitucional, y con ello la supremacía de la Ley Fundamental, retirando de su articulado las restricciones a la competencia del Tribunal para revisar la constitucionalidad de cualquier modificación de la Ley Fundamental y la eliminación de dos decenios de jurisprudencia constitucional; restablecer el derecho del Tribunal Constitucional a revisar toda la legislación sin excepciones, con miras a equilibrar las acciones del Parlamento y del ejecutivo y a garantizar una revisión judicial plena; esta revisión judicial y constitucional puede practicarse de diferentes maneras en los diferentes Estados miembros, dependiendo de las particularidades de su respectiva historia constitucional, pero una vez establecido, un tribunal constitucional como el húngaro, que desde la caída del régimen comunista se ha labrado rápidamente una buena reputación entre los tribunales supremos europeos, no debe estar sujeto a medidas encaminadas a restringir sus competencias, menoscabando el Estado de Derecho;
- restablecer la posibilidad de que el sistema judicial acuda a la jurisprudencia anterior a la entrada en vigor de la Ley Fundamental, en particular en el ámbito de los derechos fundamentales (12) ;
- tratar de alcanzar un consenso a la hora de elegir a los miembros del Tribunal Constitucional, con participación significativa de la oposición, y garantizar que los miembros del tribunal están libres de influencia política;
- restablecer las prerrogativas del Parlamento en el ámbito presupuestario y con ello garantizar la plena legitimidad democrática de las decisiones presupuestarias suprimiendo la restricción a las competencias parlamentarias por parte del Consejo Presupuestario, órgano no parlamentario;
- cooperar con las instituciones europeas a fin de asegurar que las disposiciones de la nueva Ley sobre la seguridad nacional respetan los principios fundamentales de la

separación de poderes, la independencia del poder judicial, el respeto de la vida privada y familiar, y el derecho a un recurso efectivo;

– aclarar cómo las autoridades húngaras piensan subsanar la finalización prematura del mandato de los altos funcionarios para garantizar la independencia institucional de la autoridad de protección de datos;

#### Independencia del poder judicial

– garantizar plenamente la independencia del poder judicial, velando por que en la Ley Fundamental se consagren los principios de inamovilidad y mandato garantizado de los jueces, las normas reguladoras de la estructura y composición de los órganos del poder judicial y las garantías de la independencia del Tribunal Constitucional;

– aplicar pronta y adecuadamente las decisiones arriba citadas del Tribunal de Justicia de la UE de 6 de noviembre de 2012 y del Tribunal Constitucional de Hungría, permitiendo a los jueces cesados que le deseen reincorporarse a sus antiguos cargos, incluyendo los magistrados cuyos puestos ejecutivos originales ya no estén vacantes;

– establecer criterios de selección objetivos, u otorgar al Consejo Judicial Nacional el mandato de establecerlos, con vistas a garantizar que las normas sobre traslado de casos respeten el derecho a un juicio justo y el principio de juez imparcial;

– aplicar las restantes recomendaciones establecidas en el dictamen de la Comisión de Venecia n° CDL-AD (2012) 020 sobre las leyes orgánicas relativas al poder judicial modificadas tras la adopción del dictamen n° CDL-AD (2012) 001;

#### Reforma electoral

– invitar a la Comisión de Venecia y a la OSCE/OIDDH a llevar a cabo un análisis conjunto del marco jurídico e institucional de las elecciones, integralmente modificado, e invitar a la OIDDH a una misión de evaluación de necesidades y a una observación de las elecciones a corto y largo plazo;

– garantizar una representación equilibrada en el seno del Comité Electoral Nacional;

#### Libertad de prensa y pluralismo

– cumplir el compromiso de proseguir las conversaciones a nivel de expertos sobre actividades de cooperación sobre las perspectivas a más largo plazo de la libertad de prensa, basándose en las restantes recomendaciones más importantes del informe jurídico de 2012 del Consejo de Europa;

– garantizar una participación activa y puntual de todas las partes interesadas relevantes, incluidos los profesionales de los medios, los partidos opositores y la sociedad civil, en cualquier revisión de esta legislación, que regula un aspecto tan fundamental del funcionamiento de toda sociedad democrática, así como en el proceso de aplicación de la misma;

– cumplir con la obligación positiva dimanante de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 del CEDH, de proteger la libertad de expresión como uno de los requisitos previos para una democracia eficaz;

– respetar, garantizar, proteger y promover el derecho fundamental a la libertad de expresión y de información, así como la libertad de prensa y el pluralismo, y abstenerse de desarrollar o respaldar mecanismos que amenacen la libertad de prensa y la independencia periodística y editorial;

– velar por la instauración de mecanismos y procesos objetivos y jurídicamente vinculantes para la selección y nombramiento de los dirigentes de los medios públicos, los consejos de administración, los consejos de los medios y los organismos reguladores, en consonancia con los principios de independencia, integridad, experiencia y profesionalidad, representación de todo el espectro político y social, seguridad jurídica y continuidad;

– ofrecer garantías legales en relación con la plena protección del principio de confidencialidad de las fuentes y aplicar estrictamente la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al respecto;

– velar por que las normas relativas a la información política en todo el sector de los medios audiovisuales garanticen a las diferentes competidores y opiniones un acceso equitativo, en particular con ocasión de elecciones y referéndums, permitiendo así a los ciudadanos formarse su propia opinión sin la influencia indebida de un creador de opinión dominante;

Respeto de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías

– emprender y mantener acciones positivas y medidas efectivas para garantizar que todas las autoridades públicas respeten los derechos fundamentales de la persona, incluidos los de las personas pertenecientes a minorías y las personas sin hogar y garanticen su ejercicio; tener en cuenta, al revisar la definición de «familia», la tendencia legislativa europea a ampliar su ámbito y el impacto negativo que tiene la definición restringida de familia sobre los derechos fundamentales de quienes se ven excluidos por la nueva definición, más restrictiva;

– adoptar un proceder diferente y asumir por fin sus responsabilidades con respecto a las personas sin techo, que son por ello más vulnerables, tal como prevén los Tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que Hungría es signataria, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y promover así los derechos fundamentales en vez de conculcarlos incluyendo en la Ley Fundamental disposiciones relativas a la criminalización de las personas sin hogar;

– pide al Gobierno húngaro que haga todo lo posible por reforzar el mecanismo del diálogo social y una consulta amplia, y que garantice los derechos correspondientes;

– pide al Gobierno húngaro que intensifique sus acciones destinadas a la integración de la población romaní y que tome las medidas adecuadas para proteger a este grupo. Se debe hacer frente debidamente y con rotundidad a las amenazas racistas a la población romaní;

Libertad de religión o creencias y reconocimiento de iglesias

– establecer unos requisitos y unos procedimientos institucionales claros, neutrales e imparciales para el reconocimiento de las organizaciones religiosas como cultos, dentro del respeto de la obligación del Estado de permanecer neutral en sus relaciones con los diversos credos y religiones y de ofrecer medios efectivos de recurso en caso de no reconocimiento o de silencio, en consonancia con los requisitos constitucionales establecidos en la citada Decisión nº 6/2013 del Tribunal Constitucional;

Recomendaciones destinadas a las instituciones de la UE sobre la creación de un nuevo mecanismo para la aplicación efectiva del artículo 2 del TUE

73. Reitera la urgente necesidad de abordar la llamada «paradoja de Copenhague», consistente en que la UE mantiene una postura muy estricta en cuanto al respeto de los valores y normas comunes por los países candidatos, pero carece de instrumentos efectivos de vigilancia y sanción cuando los candidatos pasan a ser miembros;

74. Considera oportuno que se examine periódicamente si los Estados miembros respetan de manera consistente los valores fundamentales de la Unión y los requisitos de democracia y respeto del Estado de Derecho, evitando los dobles raseros y teniendo presente que dicho examen debe basarse en un entendimiento europeo comúnmente aceptado de las normas constitucionales y jurídicas; asimismo, pide firmemente que las situaciones similares que se den en los Estados miembros se examinen con arreglo a una misma pauta, pues de lo contrario se conculcará el principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados;

75. Pide una cooperación más estrecha entre las instituciones de la Unión y otros organismos internacionales, en particular con el Consejo de Europa y la Comisión de Venecia, así como un mayor uso de sus conocimientos técnicos en la defensa de los principios de democracia, derechos humanos y Estado de Derecho;

76. Reconoce y celebra las iniciativas adoptadas, los análisis realizados y las recomendaciones formuladas por el Consejo de Europa y en particular por su Secretario General, la Asamblea Parlamentaria, el Comisario de Derechos Humanos y la Comisión de Venecia;

77. Pide a todas las instituciones de la UE que lancen un debate y reflexión conjuntas — cosa que también han pedido los Ministros de Asuntos Exteriores de Alemania, Países Bajos, Dinamarca y Finlandia en su carta arriba citada dirigida al Presidente de la Comisión— sobre cómo dotar a la Unión de las herramientas necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes del Tratado en materia de democracia, Estado de Derecho y derechos fundamentales, al tiempo que se evita cualquier riesgo de aplicar dobles raseros a unos u otros Estados miembros;

78. Considera que una futura revisión de los Tratados debería traducirse en una mejor distinción entre una fase inicial, destinada a valorar los riesgos de grave violación de los valores mencionados en el artículo 2 del TUE, y una fase posterior con un procedimiento más eficiente, en que se impondrían acciones para abordar las violaciones graves y continuadas de dichos valores;

79. Reitera, considerando el actual mecanismo institucional establecido por el artículo 7 del TUE, la petición formulada en su Resolución de 12 de diciembre de 2012 sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2010-2011), de que se cree un nuevo mecanismo («Grupo de Alto Nivel de Copenhague») para garantizar el cumplimiento de los valores comunes consagrados en el artículo 2 del TUE por todos los Estados miembros; este mecanismo podría adoptar la forma de «Comisión de Copenhague», grupo de alto nivel, grupo de sabios o evaluación del artículo 70 del TFUE, y partir de la reforma y el refuerzo del mandato de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y del marco de un diálogo reforzado entre la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Estados miembros sobre las medidas que cabría adoptar;

80. Reitera que la creación de un mecanismo de esta índole podría implicar la reconsideración del mandato de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que debería ser reforzado para incluir la supervisión periódica del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 del TUE por parte de los Estados miembros; recomienda que este «grupo de alto nivel de Copenhague» o cualquier mecanismo de este tipo se inspire en mecanismos y estructuras existentes y coopere con ellos; recuerda la función de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que podría reunir el valiosísimo trabajo de los diversos órganos de supervisión del Consejo de Europa con sus propios datos y análisis a fin de llevar a cabo periódicamente evaluaciones comparativas independientes del cumplimiento por parte de los Estados miembros de la UE del artículo 2 del TUE;

81. Recomienda que el mecanismo:

- sea independiente de influencias políticas, como deben serlo todos los mecanismos de la Unión Europea destinados a supervisar a los Estados miembros, y también rápido y eficaz;
- opere en colaboración con otros órganos internacionales en lo que se refiere a la protección de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho;
- supervise de manera periódica el respeto de los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho en todos los Estados miembros sin que se vulneren las tradiciones constitucionales nacionales;
- proceda a dicha supervisión de manera uniforme en todos los Estados miembros para evitar los riesgos de dobles raseros;
- advierta a la UE tempranamente sobre cualquier posible riesgo de deterioro de los valores consagrados en el artículo 2 del TUE;
- formule recomendaciones a las instituciones de la UE y a los Estados miembros sobre cómo subsanar cualquier deterioro de los valores consagrados en el artículo 2 del TUE;

82. Encarga a su comisión competente para la protección, dentro del territorio de la Unión, de los derechos ciudadanos, los derechos humanos y los derechos fundamentales y para la determinación de los riesgos evidentes de grave violación de los principios comunes por un Estado miembro, que presente una propuesta detallada en forma de informe a la Conferencia de Presidentes y al Pleno;

83. Encarga a su comisión competente para la protección, dentro del territorio de la Unión, de los derechos ciudadanos, los derechos humanos y los derechos fundamentales y para la determinación de los riesgos evidentes de grave violación de los principios comunes por un Estado miembro, así como a su comisión competente para la determinación de la existencia de una violación grave y persistente de los principios comunes a los Estados miembros por parte de un Estado miembro, que supervise los avances de la situación en Hungría;

84. Tiene la intención de convocar antes de finales de 2013 una conferencia sobre este asunto que agrupe a representantes de los Estados miembros, las instituciones europeas, el Consejo de Europa, los tribunales constitucionales y supremos nacionales, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos;

#### IV - Seguimiento

85. Pide a las autoridades húngaras que informen al Parlamento, a la Comisión, a las Presidencias del Consejo y el Consejo Europeo y al Consejo de Europa sobre la aplicación de las medidas solicitadas en el apartado 72;

86. Pide a la Comisión y al Consejo que designen cada uno un representante que, junto con el ponente y el ponente alternativo del Parlamento («diálogo a tres bandas del artículo 2»), procederán a un análisis de la información remitida por las autoridades húngaras sobre la aplicación de las recomendaciones contenidas en el apartado 72, así como a un seguimiento de posibles modificaciones futuras a fin de garantizar el cumplimiento del artículo 2;

87. Pide a la Conferencia de Presidentes que examine la conveniencia de recurrir a mecanismos previstos por el Tratado, en particular el apartado 1 del artículo 7 del TUE, si las respuestas de las autoridades húngaras no cumplen los requisitos del artículo 2 del TUE;

88. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Parlamento, al Presidente y al Gobierno de Hungría, a los Presidentes del Tribunal Constitucional y de la Kúria, al Consejo, a la Comisión, a los Gobiernos y los Parlamentos de los Estados miembros y de los países candidatos, a la Agencia de los Derechos Fundamentales, al Consejo de Europa y a la OSCE.

(1) Textos Aprobados, P7\_TA (2012) 0053.

(2) DO C 199 E de 7.7.2012, p. 154

(3) DO C 33 E de 5.2.2013, p. 17.

(4) DO C 169 E de 15.6.2012, p. 49.

(5) Textos Aprobados, P7\_TA (2012) 0500.

(6) Estas leyes comprenden leyes orgánicas en las que todas las disposiciones requieren una mayoría de dos tercios, leyes orgánicas cuyas disposiciones específicas deben adoptarse por mayoría simple y leyes cuyas disposiciones específicas requieren la presencia de una mayoría de dos tercios de los diputados al Parlamento.

(7) Análisis jurídico enviado al Gobierno húngaro el 28 de febrero de 2011 (<http://www.osce.org/fom/75990>). Véanse también el análisis y la evaluación de septiembre de 2010: <http://www.osce.org/fom/71218>

(8) Dictamen especializado de los expertos del Consejo de Europa sobre la legislación húngara en materia de medios de comunicación: Ley CIV de 2010 sobre la libertad de prensa y las normas fundamentales sobre contenidos de los medios de comunicación y Ley CLXXXV de 2010 sobre los servicios de medios audiovisuales y los medios de comunicación de masas, de 11 de mayo de 2012.

(9) Informe del Relator Especial de las NN.UU. sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (A/HRC/20/33/Add. 1).

(10) Dictamen de la Comisión de Venecia 664/2012, de 19 de marzo de 2012, sobre la Ley CCVI de 2011 relativa a la libertad de conciencia y religión y al estatuto jurídico de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas de Hungría (CDL-AD (2012) 004).

(11) Apartado 80 de la sentencia.

(12) Véase el Documento de trabajo n° 5.